

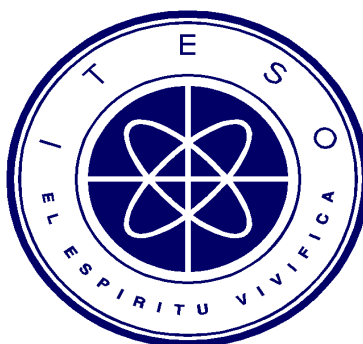
---

# **INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE**

RECONOCIMIENTO DE VALIDEZ OFICIAL, ACUERDO SEP No. 984180  
DE FECHA 24 DE AGOSTO DE 1998

---

**DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS SOCIOPOLÍTICOS Y JURÍDICOS**  
**MAESTRÍA EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA**



**“INCIDENCIA DEL GOBIERNO MUNICIPAL Y LA CIUDADANIA  
EN LA DEMOCRATIZACION DE LA GESTION PUBLICA A NIVEL  
MUNICIPAL EN GUATEMALA DE 1996 A 2003.  
CASO DE ESTUDIO COMPARATIVO”**

## **TESIS PROFESIONAL**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

**MAESTRA EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA**

**PRESENTA**

**María del Rosario Alfaro**

GUADALAJARA, JALISCO, SEPTIEMBRE DE 2008

### **Dedicatoria especial**

Realmente es difícil recordar a todas las personas que hicieron posible la realización de este trabajo y de todo mi proceso de formación en la Maestría, se escapan de mi memoria por un olvido involuntario, pero aún así sepan que mi estima y valoración por su apoyo están siempre presentes en mí.

Sin embargo, deseo patentizar una dedicación especial a las siguientes personas:

- A mi madre, hermana, sobrina y sobrinos. Por sus bendiciones y sus palabras de aliento solidario que siempre animaron mi decisión y aprendizaje en esta experiencia.
- A la familia Itzep Hernández. Por su atención y animación espiritual constante.
- Al Dr. Guillermo Rubén Arriola Batres. Por la disposición permanente para compartir sus conocimientos y experiencias, lo cual sirvió de base para abonar a mis ideas e inquietudes de compromiso personal y profesional.
- A la familia Pérez Díaz, Adriana Sandoval e Irma Rosales. Porque siempre encontré una mano amiga que abrigó con mucho calor humano mi estancia en México, país hermano.

### **Agradecimientos**

No cabe duda que los resultados del presente trabajo de investigación, no es únicamente un logro de mi persona, constituye la suma de varios esfuerzos y apoyos recibidos a lo largo del tiempo invertido en cada paso del proceso de la elaboración de la tesis y de igual manera de la formación académica durante la Maestría, por parte de diferentes personas.

Hay un adagio popular que reza “*el tiempo es oro*”, ese es el tesoro que sin escatimar muchas personas me brindaron para poder elaborar y concluir esta tarea, en dicho esfuerzo también hubo aportes de conocimientos, ideas, experiencias, críticas constructivas, gestiones y sabios consejos.

Por eso, quiero expresar mi profundo agradecimiento a las siguientes personas entrevistadas:

En el municipio de San Miguel Chikaj. Sr. Medardo Xitumul, Sr. Cupertino González, Sr. Elías Xitumul, Sr. Marco Antonio Cuxum, Profa. Irene Milián, Sra. Vilma Oxlaj, Srta. Rosa Toj, Sr. Alejandro Hernández, Sr. Esteban Calate, Fr. Carlos Berganza, Sr. Manuel López.

En el municipio de Rabinal. Sr. Inocente Tecú, Sr. Salvador Sánchez, Sr. Fernando Suazo, Sr. Mario Garrido, Sr. Gilberto Xitumul, Sra. Débora Valdez, Sra. Carmen Mendoza, Sr. Domingo Xitumul, Sr. Mateo Ismalej, Sr. Luis Morales.

Así también al Lic. Guillermo García, Lic. Mario Linares, Mtro. Miguel Bazdresch, equipo de trabajo de la Fundación Ford-CIRMA en Guatemala y a la Mtra. Blanca Ceballos de la Fundación Ford en México.

## INDICE

• Introducción .....	2
<b>Aspectos metodológicos y delimitación del tema.....</b>	<b>4</b>
Objetivos .....	4
Hipótesis .....	4
Aspectos Generales de Tipo Metodológico .....	5
Metodología del trabajo .....	6
Instrumentos .....	7
Delimitación de la investigación y criterios para definir los sitios de estudio.....	8
• <b>CAPITULO 1: Marco teórico.....</b>	<b>10</b>
1.1.1 Democracia.....	13
¿Qué es la Democracia?.....	13
La Democracia en América Latina.....	16
1.1.2 Ciudadanía.....	18
El concepto de Ciudadanía.....	18
Dimensiones de la Ciudadanía.....	19
Los nuevos pasos de la ciudadanía: desafíos frente al ejercicio político de la democracia en la actualidad.....	20
1.1.3 Gestión Pública.....	21
1.1.4 Gobierno Municipal.....	25
1.1.5 Proceso de Gestión Democrática.....	28
La construcción conceptual de “Gestión Democrática”.....	32
Análisis y discusión del marco teórico.....	37
• <b>CAPITULO 2: Marco histórico.....</b>	<b>41</b>
2.4.1 El gobierno municipal y la sociedad civil en el proceso de la gestión publica desde el régimen conservador (1830) hasta el fin de la época revolucionaria (1954).....	42
Expresión histórica del poder local en la población Maya durante este periodo.....	45
2.4.2 El gobierno municipal y la sociedad civil en la gestión publica en el marco del conflicto armado interno y la pacificación del país.....	46
Transición política: El Camino hacia la descentralización en el contexto de la reforma del Estado.....	49
Participación ciudadana en los asuntos públicos.....	53
• <b>CAPITULO 3: Descripción de los Municipios Estudiados.....</b>	<b>56</b>
3.1 San Miguel Chikaj.....	57

Ubicación territorial y población.....	57
Mapa de la república de Guatemala y el Departamento de Baja Verapaz.....	59
Mapa del Municipio de San Miguel Chikaj.....	60
Situación socio-económica.....	61
Organización del Municipio.....	64
3.2 Rabinal.....	65
Ubicación territorial y población.....	65
Mapa del Municipio de Rabinal.....	67
Situación socio-económica.....	68
Organización del Municipio.....	70
 <b>• CAPITULO 4: Estudio comparativo de los municipios estudiados.....</b>	 <b>74</b>
4.1 El contexto nacional de 1996 a 2003	
Los compromisos de la Paz.....	75
La gestión gubernamental del Lic. Álvaro Arzu (1996-2000).....	78
La gestión Gubernamental del Lic. Alfonso Portillo.. (2000-2004).....	80
4.2 Caso de estudio comparativo entre los municipios de San Miguel Chikaj y Rabinal.....	82
Sistematización.....	83
Capacitación cívica.....	84
Elaboración e implementación de políticas públicas a nivel local.....	87
Diálogo y Concertación.....	88
Relación Gobierno- Ciudadanía.....	94
Desarrollo intraorganizacional.....	95
Desarrollo Interorganizacional.....	96
La Organización frente al Individuo.....	100
Financiamiento para el desarrollo municipal.....	104
Estructura del sistema de financiamiento municipal.....	106
Responsabilidad de los partidos políticos.....	111
Efectos psico-sociales en sociedades fragmentadas por la guerra: Experiencia ciudadana en el proceso de gestión.....	113
Expresión del nominalismo: Participación ciudadana en la planificación del desarrollo.....	115
El desplazamiento de la organización ciudadana en Rabinal: La fragmentación social continua si ser atendida.....	117
 <b>• Conclusiones.....</b>	 <b>121</b>
Generales.....	124
Específicas.....	126
 <b>• Bibliografía.....</b>	 <b>129</b>

• <b>Anexos.....</b>	<b>134</b>
<b>Anexo 1: Guía de entrevista.....</b>	<b>135</b>
<b>Anexo 2: Cronograma de actividades.....</b>	<b>138</b>
<b>Anexo 3: Actas Municipales.....</b>	<b>139</b>
<b>Anexo 4: Siglas utilizadas.....</b>	



## **Introducción**

El presente estudio está relacionado con el tema de la democratización de la gestión pública en Guatemala, con énfasis en el proceso que se desarrolla en el ámbito municipal, cuya perspectiva plantea un reto ante el cual se enfrentan el gobierno municipal y la ciudadanía.

Los antecedentes de dicho proceso están insertos en la dinámica política y social generada por la centralización del poder en décadas pasadas, que en este documento se describen someramente en dos grandes bloques históricos. El primer bloque formado por el régimen Conservador (1839-1930), el gobierno del General Ubico (1931-1944) y el período Revolucionario (1944-1954). El segundo bloque formado por la época del conflicto armado interno (1954-1996), hasta la transición política en el marco de la Reforma del Estado impulsada a escala latinoamericana con énfasis en las particularidades de la experiencia guatemalteca.

Lo anterior, plantea la necesidad de indagar sobre los efectos que ese proceso histórico ha desencadenado en el contexto de la transición política del autoritarismo hacia la democracia, básicamente lo relacionado a la incidencia del gobierno municipal y la sociedad civil en la gestión pública del municipio, a partir de 1996 con la firma de los Acuerdos de Paz entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca –URNG- y el fortalecimiento de la descentralización política, hasta el año 2003. También, es necesario analizar las relaciones de poder entre gobernantes y gobernados en la toma de decisiones y la fiscalización social en la gestión de los asuntos públicos; y finalmente, identificar criterios jurídicos, políticos y sociales para que las decisiones tomadas por los actores involucrados en el estudio, se encaminen a la democratización de la gestión pública.

Cabe destacar que se ha iniciado una nueva era en el fortalecimiento del poder local que, no obstante la firma de los Acuerdos de Paz, todavía arrastra limitaciones de orden cultural heredadas del régimen Centralista; se espera que los resultados de la investigación aporten conocimientos útiles para los esfuerzos que los gobiernos municipales, la ciudadanía y otras instancias realizan a favor de la democratización en el ámbito municipal.



La investigación está delimitada a un estudio comparativo entre dos municipios, siendo San Miguel Chikaj y Rabinal del departamento de Baja Verapaz, Guatemala, en el marco de las siguientes interrogantes ¿Cuál ha sido la incidencia del gobierno municipal y la sociedad civil para la democratización de la gestión pública del nivel municipal de 1996 hasta el año 2003? ¿Cómo han sido las relaciones de poder entre las autoridades municipales y la sociedad civil en la toma de decisiones y la fiscalización social en la gestión de los asuntos públicos del municipio? Finalmente ¿Cuáles han sido las dificultades y facilidades para la democratización del proceso de gestión en el ámbito municipal?

Estos cuestionamientos nacen porque a lo largo de la descripción se observa que las secuelas del régimen autoritario todavía están operando; sin embargo, el aprovechamiento de los espacios ciudadanos que se han ido dando han permitido aportar positivamente al proceso de transición democrática, que si bien es lento, avizora nuevos horizontes políticos y sociales a favor de la gobernabilidad y de establecer formas de relación diferentes entre gobernantes y gobernados.

Para dicho fin, el trabajo está dividido de la siguiente manera:

La parte introductoria esboza la importancia de abordar este trabajo de investigación, el apartado metodológico que comprende los objetivos, las hipótesis y los pasos para obtener la información. Posteriormente cuatro capítulos, a saber:

En el capítulo uno, aparece todo lo relacionado al marco teórico en el que se sustentan la descripción y análisis de los hallazgos del trabajo de campo. Los conceptos fundamentales abordados en el marco teórico son cinco: Democracia, Ciudadanía, Gestión Pública, Gobierno Municipal y construcción conceptual de gestión democrática. La discusión de los conceptos abordados se centra en la importancia que tiene el sistema democrático, como la mejor forma de gobierno para crear condiciones favorables a la participación ciudadana y para hacer más flexible la función política de la administración pública, por medio de las autoridades electas responsables de dirigirla y velar por el bienestar de la sociedad y el territorio.

El capítulo dos se refiere al marco histórico en el que se inscribe la investigación realizada.

El capítulo tres, presenta la descripción de los municipios estudiados que está vinculada a la ubicación territorial y su contexto socio-económico, con la intención de conocer la dinámica propia de los gobiernos municipales y la población en general en cuanto su problemática social, sus formas de organización y presencia institucional.

Posteriormente pasamos al capítulo cuatro, el cual se refiere al desarrollo del tema de la investigación, cuyo contenido tiene dos partes. La primera parte, es el contexto nacional de las gestiones gubernamentales del Licenciado Álvaro Arzú que comprende el período 1996-2000 y del Licenciado Alfonso Portillo del período 2000-2004, el énfasis de ambos períodos está relacionado con la finalización del conflicto armado interno y, como consecuencia, la vigencia y cumplimiento de los Acuerdos de Paz firmados en Diciembre de 1997. Luego, se presenta el caso de estudio comparativo entre los municipios ya citados, a partir de los factores que inciden en la democratización de la gestión pública a escala municipal, mencionados en la introducción de este documento.

Para terminar, las conclusiones del trabajo en general. Es prácticamente la exposición de los aportes obtenidos de la investigación realizada.

Por último, es importante comentar que estudiar temas afines al municipio especialmente, resulta ser un imperativo urgente porque allí se concentra actualmente el proceso de desarrollo integral, en parte promovido por las distintas corrientes de pensamiento teórico quienes por razones económicas o políticas están apostando por el rescate de la democracia y la reconstrucción ciudadana. Mientras eso pasa en las grandes esferas de poder a escala mundial, la experiencia latinoamericana golpeada por la violencia y la pobreza económica, muchas veces sumida por eso mismo en la desesperanza y el pesimismo, hace resurgir o construir alternativas que posibiliten una etapa de cambio positivo: valorando la historia, reconociendo debilidades y fortalezas o descubriendo nuevas oportunidades. Todo esto ha servido de motivación para desarrollar el presente trabajo, esperando que sirva como aporte al proyecto político de cambio que soñamos y que esperamos sirva para caminar hacia horizontes de la Guatemala diferente, aquella que con nuestro esfuerzo protagónico, el de guatemaltecos y guatemaltecos, sea para sembrar caminos propios de paz y democracia.

## **Aspectos metodológicos y delimitación del tema**

### **Objetivos**

1. Describir el proceso de la transición del autoritarismo a la democratización, a partir de la firma de los Acuerdos de Paz en 1996 hasta el año 2003, con énfasis en la gestión pública en el nivel municipal particularmente sus implicaciones jurídicas, políticas y sociales.
2. Realizar un estudio de caso comparativo entre dos municipios, para conocer cómo ha sido el proceso la intervención del gobierno municipal y la actuación de la ciudadanía en la democratización de la gestión pública.
3. Conocer qué condiciona la relación entre el gobierno municipal y la ciudadanía, a partir de la normativa legal y la realidad socio-política del municipio, en su modelo de gestión pública.

### **Hipótesis**

1. Los antecedentes históricos de autoritarismo y centralización del poder afectan el poder municipal en el proceso de la toma de decisiones de desarrollo local, manifestándose en la asignación de recursos financieros y actuaciones políticas inconsultas, por tanto afecta la relación entre el gobierno municipal y la ciudadanía.
2. El marco legal para hacer viable el cumplimiento de los Acuerdos de Paz y los compromisos relativos al desarrollo municipal, relacionados con la participación ciudadana y la intervención del gobierno municipal, confunden sus espacios de acción, lo cual dificulta hacer más eficiente la gestión.
3. Las diferencias políticas y sociales existentes entre un municipio y otro, tienen qué ver con los avances en la democratización de la gestión pública.

### **Aspectos generales de tipo metodológico**

Con el apoyo del método inductivo, que según Sánchez Aviña “*es un proceso en el que, a partir del estudio de casos particulares, se obtienen conclusiones o leyes universales que explican o relacionan los fenómenos estudiados*” (Sánchez, 2003:97), se consideró adecuado realizar el estudio de caso de los municipios seleccionados y dar cuenta de los hechos relacionados al tema central de la presente investigación.

Así, se realizó un proceso mediante varios pasos, los cuales permitieron elaborar y desarrollar la estrategia metodológica para el levantamiento de la información y avanzar hacia los objetivos trazados en la investigación, procediendo de la siguiente manera:

### Metodología de trabajo

Se buscó información primaria a fin de conocer directamente la dinámica del proceso investigado, mediante técnicas de entrevista y observación; se complementó con información secundaria, mediante la consulta de otros estudios e informes relacionados. Luego, se interpretaron los hechos que han incidido en la democratización de la gestión pública en el nivel municipal, durante el período ya indicado.

La obtención de la información primaria se refiere principalmente a los sujetos de estudio, la cual se organizó de la siguiente manera:

- Clasificación de grupos: nivel político, nivel técnico y ciudadanía. En el cuadro número uno, a continuación, se identifican los cargos y roles de los informantes clave que se entrevistaron.

Cuadro número 1

Nivel político	Nivel técnico	Ciudadanía
1 Alcalde Municipal actual	1 Tesorero <i>Municipal</i> actual	4 Miembros del Consejo Municipal de Desarrollo (COMUDE)
1 Ex – alcalde Municipal (Período 1996-2000)	1 Ex – tesorero municipal (Período 1996-2000)	4 Miembros de Organizaciones Civiles existentes en el municipio que no están participando en el COMUDE
1 Ex – alcalde Municipal (Período 2001-2004)	1 Ex – tesorero municipal (Período 2000-2004)	
1 Concejal actual	1 Promotor de Desarrollo Municipal actual	2 Miembros de cada Consejo Comunitario de Desarrollo (COCODES). Se tomarán proporcionalmente en base a la cantidad total de COCODES
1 Encargado de la Comisión de Descentralización, Fortalecimiento Municipal y Participación Ciudadana	1 Promotor de Desarrollo Municipal (Período 1996-2000)	
	1 Promotor de Desarrollo Municipal (Período	

	2000-2004)	existentes en cada municipio
--	------------	------------------------------

### Instrumentos

Se utilizó una guía de entrevista por cada miembro de los grupos establecidos (ver el cuadro número 1), y se hizo la revisión documental afín al proceso investigado con base en materiales existentes en el país. En el anexo número uno se encuentra el diseño de la guía en referencia.

El cuadro número dos, a continuación, muestra la visión general de los pasos realizados en la estrategia metodológica durante esta fase de la investigación:

Cuadro número 2

ESCENARIOS DE INDAGACIÓN	METODO	TECNICAS	INSTRUMENTOS CONSULTADOS PARA OBTENER LA INFORMACION
Proceso de transición del autoritarismo a la democratización, a partir de: <ul style="list-style-type: none"> <li>La firma de los Acuerdos de Paz (1996-2003)</li> <li>Implicaciones jurídicas, políticas y sociales en la Gestión Pública Municipal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Revisión documental en bibliotecas y/o centros de documentación especializados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Investigación documental</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estudios</li> <li>Ensayos</li> <li>Informes</li> <li>Leyes y Acuerdos</li> </ul>
Estudio de caso comparativo entre dos municipios identificando la intervención del gobierno municipal y la actuación de la ciudadanía, en el proceso de la democratización de la gestión pública municipal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Revisión de documentos en las municipalidades del núcleo investigado y otras instituciones (gubernamental y no gubernamental)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Investigación documental</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estudios</li> <li>Ensayos</li> <li>Informes</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Identificación de informantes clave</li> <li>Visita individualizada con informantes clave</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entrevistas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Guía de entrevista (ver anexo No. 1)</li> </ul>

Acciones que condicionan la relación gobierno municipal-ciudadanía en la gestión pública, a partir de la normativa legal y la realidad social del municipio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificación informantes clave</li> <li>• Visita individualizada con informantes clave</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entrevistas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Guía de entrevista (ver anexo No. 1)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisión documental en las municipalidades del núcleo investigado y otras instituciones (gubernamental y no gubernamental)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investigación documental</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudios</li> <li>• Ensayos</li> <li>• Informes</li> <li>• Leyes y Acuerdos</li> </ul>

Adaptación propia en base a propuesta elaborada por Sánchez Aviña, 2003: 6

### **Delimitación de la investigación y criterios para definir los sitios de estudio**

Se realizó un estudio comparativo entre dos municipios para poder comprender la dinámica desarrollada en el proceso estudiado. La selección de los municipios se hizo conforme los siguientes criterios:

- Identidad y pluralidad étnica. Es decir, en donde las poblaciones fueran mayoritariamente indígenas o mestizas, o bien cohabitadas por los mismos pues existen lugares donde tienden a tener un porcentaje poblacional más o menos igual.
- Regiones fuertemente afectadas por la violencia del conflicto armado interno. Dicho conflicto, si bien afectó a toda la población del país, estadísticamente se ha podido comprobar que afectó a unas áreas más que a otras y para fines del presente estudio interesa destacar cómo incidió el cambio político y social en las áreas más afectadas por dicho fenómeno.
- Municipio con territorio pequeño. Municipios con características administrativas y socio-económicas similares a municipios grandes, cuyo tamaño de su población no fuera mayor de 35,000 habitantes. El estudio se facilita en municipios pequeños dada la concentración y mínima cantidad de actores sociales.

- Respaldo institucional para realizar la investigación<sup>1</sup>. Este paso fue muy importante y necesario para:

Facilitar la inmersión en el proceso de investigación de campo en el área seleccionada.

Asegurar la confianza de las personas involucradas en el estudio.

Garantizar la formalidad y seriedad del trabajo académico.

Aportar conocimiento a través de los resultados obtenidos para

apoyar la evolución del proceso investigado, por medio de planes,

programas y proyectos.

---

<sup>1</sup> Ver anexo No. 3, el cual contiene el punto de acta elaborado por los Concejos Municipales de Rabinal y San Miguel Chikaj, haciendo constar el conocimiento y respaldo del trabajo de la presente investigación.

# **CAPITULO 1**



### **1.1 Marco teórico**

A continuación se presenta el marco teórico que ha servido de base para encausar la presente investigación, cuya orientación está dirigida a reconocer e identificar la interrelación gobierno municipal y ciudadanía, y su rol protagónico, que permita promover el proceso democrático a partir de la gestión pública. Para tal efecto, se trabajó sobre la base de cinco conceptos mediante los cuales pueden cobijarse la participación ciudadana, la concertación y el diálogo político en la búsqueda de nuevos espacios en el ejercicio de la gobernabilidad.

En el espacio público y político contemporáneo se pone de manifiesto la necesidad de replantear los marcos de convivencia social y política frente a los imperativos que la dinámica mundial pone en relieve. Por ejemplo, la finalización de los conflictos armados de carácter interno en varios países latinoamericanos y la influencia del pensamiento neoliberal que ha impuesto un modelo de desarrollo económico donde son las leyes del mercado que predominan frente al aparato estatal. Estos ejemplos son razones que urgen a la recreación de las relaciones Estado-Ciudadanía, que se han iniciado a través de la reforma del primero a fin de contar con nuevos cauces que ayuden o fortalezcan aquellos procesos en los que las decisiones dejaron de ser unilaterales o verticales, en donde la cuestión del poder público ya no sea sólo un asunto de la representatividad política sino que también sea vea involucrada la nueva ciudadanía. Con esos presupuestos formulados para facilitar la búsqueda del bienestar general, resurge el interés de ponderar con carácter preferencial la relación entre gobierno municipal y ciudadanía como uno de los pilares centrales en el impulso del desarrollo, y la gestión pública una herramienta valiosa no como simple técnica o requisito de cumplimiento para justificar la participación ciudadana u obtener financiamiento, sino para convertir al poder en una misión compartida de gobierno en el marco de un régimen democrático, como se abordará más adelante.

En ese orden de ideas, el marco teórico aquí presentado se desarrolla en cinco conceptos como se mencionó al principio de este capítulo, con los cuales se abriga la investigación realizada, a fin de orientar los objetivos trazados y el proceso metodológico utilizado, a saber:

### **Democracia.**

Aquí se enfoca su definición, la visión del deber ser y el ser de su desarrollo como forma de gobierno y su situación en América Latina; concluyendo después de ese recorrido, que la democracia es un concepto eminentemente político como fuente de inspiración para el ejercicio de gobierno.

### **Ciudadanía.**

Al igual que el concepto anterior, se examina su definición y la relación con democracia; seguidamente se aborda las dimensiones de la ciudadanía, a partir de la diferenciación que John Stuart Mill estudia, en cuanto a ser sujetos activos y pasivos en los asuntos públicos concernientes. Para finalizar, con el apoyo de los escritos de Luis Villoro y de Elizabeth Jelin, se apunta sobre los nuevos pasos de la ciudadanía frente al ejercicio político de la democracia, haciendo una reflexión teórica sobre las fallas de la democracia pero con mayor énfasis a las correcciones de aquellas, concluyendo con la enunciación de los retos que la Ciudadanía y el Estado deben asumir frente a la transición política democrática.

### **Gestión Pública.**

El enfoque presentado sobre el tema, está referido a su importancia y a la Nueva Gestión Pública. Para tal efecto, se hicieron revisiones bibliográficas que se han interesado por su estudio, destacando entre éstos las reflexiones teórico-prácticas de Luis Aguilar (documento fotocopiado), Willem Assies (Assies, 2003: 23) y Enrique Cabrero (Cabrero, 1996: 352) en donde sus propias perspectivas coinciden en un punto esencial que trata sobre la centralidad del ciudadano. Añadiendo Nickson y Pardo (Assies, 2003: 37) que este nuevo intento de gestión pública trae consigo limitaciones que se relacionan con el deber ser y el ser del ejercicio como tal. Se concluye este enfoque con tres perspectivas, desde las cuales habría qué entender los escenarios en los que se fundamenta y ejerce la Nueva Gestión Pública.

### **Gobierno Municipal.**

Para presentar este concepto fue necesario partir de la importancia del municipio empezando por su referente histórico para poder transitar a la autonomía municipal, con la intención de llegar a una definición integral que permita comprender la importancia actual del gobierno municipal, tomando en

consideración que le han sido conferidas nuevas funciones y responsabilidades. Una vez clarificadas las definiciones del municipio y su autonomía, según la explicación anterior, entonces se define al gobierno municipal a partir de cuatro órdenes importantes: jurídico, político, administrativo y social, con lo cual se construye una visión amplia donde se recogen los conceptos principales de este marco teórico.

### **Proceso de Gestión Democrática**

En este apartado se hace referencia al concepto de gestión propiamente dicho y, de manera general, algo sobre democracia para dimensionar en sentido amplio la definición de “gestión democrática”. El proceso planteado presume que, para transitar de un régimen autoritario a un régimen democrático, es importante la práctica de acciones a corto, mediano y largo plazo consideradas desde el punto de vista administrativo y desde las relaciones de poder. Aquí se suman los fundamentos teóricos sobre democracia, ciudadanía, gestión pública y gobierno municipal, presentados a continuación.

#### **1.1.1 Democracia**

##### **¿Qué es la democracia?**

El concepto de la democracia ha cobrado mucho significado para justificar una alternativa que establece la convivencia de la comunidad política de una manera incluyente y participativa, siendo en nombre de la democracia que el Estado ha desarrollado el poder para ejercer el gobierno del pueblo, a partir de las decisiones que de éste emanen. A lo cual, Fernando Bárcena, añade, que en la actualidad la democracia se considera como “*la mejor forma de gobierno y organización de la vida social y pública*” (Bárcena, 1997: 47).

De entrada es muy importante dejar claro que, el sentido de la democracia, es la “*construcción deliberada del orden social por parte de la misma sociedad*”, es decir la “*forma de autodeterminación colectiva*” que involucra directamente a lo que se conoce como “*gobernabilidad democrática*” o sea “*las capacidades de las instituciones y procedimientos democráticos para conducir efectivamente los procesos sociales*” (Lechner, 1995: 10). Entonces, expresa Villoro, en ambos sentidos la democracia tiene qué ver con “*las distintas maneras de concebir el contrato social*” (Villoro, 1997: 334) y por eso apela a dos modelos de convenio, uno es “*conforme al poder*” y el otro “*conforme al valor*”; si es

conforme al poder, la democracia explica su existencia *por las fuerzas que llevaron a construirla, pero no damos justificación moral de ella*; si por el contrario, la democracia, es conforme al valor, “*consideramos las reglas y las instituciones democráticas como un medio para aproximarnos a la sociedad en que se realice la autonomía de todos mediante el poder del pueblo*” (idem: 338).

Por su parte Jorge Ceja, dice que el significado de dos palabras *kratos*, *poder*, y *demos*, *pueblo*, es el origen del vocablo griego *demokratía* que quiere decir *poder del pueblo*, el cual se caracterizó en la antigua Grecia por contar con un sistema de gobierno que duró aproximadamente siglo y medio de vida (Medina Núñez, 2004: 107). De allí que haya sido objeto de marcos de gobierno en donde los habitantes tenían la responsabilidad de decidir sobre los destinos de la ciudad, en su calidad de ciudadanos, mediante el ejercicio de la democracia directa (idem). Sin embargo, Sartori, nos dice que *democracia* no se trata sólo del significado del vocablo pues eso es un asunto etimológico, que no trasciende al entendimiento y comprensión, porque *la democracia está para algo* (Sartori, 2003: 21). Por eso, las democracias con adjetivos no pueden generalizarse creyendo que existe un solo modelo equiparable a todas las sociedades, es decir, no puede aplicarse el mismo modelo de democracia existente en Europa, en América Latina o viceversa porque son realidades y procesos distintos en los que sus regímenes políticos se han cimentado; en este contexto es muy importante comprender que la democracia en esencia es un sistema político y por eso es “*supraordenada y condicionante*”, diferenciándose de las democracias con adjetivos en cuanto que éstas son “*subordinadas y condicionadas*” de la primera (idem: 27, 28). De allí la importancia de distinguirla en dos sentidos: en “*sentido descriptivo* y en *sentido prescriptivo*”, es decir que el estudio del sistema democrático establece que *la democracia* es en determinado lugar de una manera o en otro lugar diferente, pero que a la vez no puede apartarse de los marcos generales de lo que *la democracia debería ser* (idem: 22, 23).

Sartori también advierte de varias trampas contenidas en el discurso sobre la democracia, destacando tres grandes: la primera, se refiere a la discusión “*sobre la palabra ignorando la cosa*”; la segunda, “*declarar que lo que cuenta es lo real y para nada lo ideal*” y la tercera, contraria a la anterior, que

denomina *“el perfeccionista”* tratando *“el ideal a toda marcha y en dosis siempre en aumento”*. Con ello, Sartori, insiste una vez más en subrayar la observancia que merece la distinción entre lo prescriptivo y lo descriptivo, es decir del deber ser y el ser de la democracia (Sartori, 2003: 31).

Bobbio, por su parte expresa que la democracia se *“caracteriza por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos”*. También puntualiza que la democracia es *“una contrapropuesta a todas las formas de gobierno autocrático”*. Se dice que la democracia es el *“predominio del pueblo en el gobierno político de un Estado”*, lo cual coincide con Sartori cuando expresa que la *democracia quiere decir poder popular* y que por lo tanto *democracia “debe ser lo que dice la palabra: sistemas y regímenes políticos en los que el pueblo manda”* (idem: 33). De allí que desde el punto de vista prescriptivo, la democracia sea *“una asociación política en donde todos sus miembros controlarían las decisiones colectivas y su ejecución”*, por lo tanto no debería existir ninguna clase de dominación entre unos y otros, de tal manera que *“si todos tienen el poder, nadie está sujeto a nadie”* (Villoro, 1997: 333).

Desde la perspectiva “descriptiva” de la democracia, Jorge Ceja, resalta la crítica que Pablo González Casanova ha hecho de la situación de inestabilidad por la que ha atravesado la democracia, la cual se manifiesta como una constante histórica, a tal punto que *“ni conservadores, liberales, socialdemócratas, comunistas o marxistas leninistas”* han elaborado algún paradigma científico político que promueva la democracia incluyente y plural, más bien ha habido una definición sobre la democracia con *“serios límites y sorprendentes exclusiones”* (Medina Núñez, 2004: 108).

Por ello, Villoro agrega que hay fallas en la autorregulación de la democracia y que devienen en la gobernabilidad democrática, es decir que afecta el espíritu de la democracia, siendo resumidas en la *representación*, la *burocracia* y en la *tecnocracia*. La representación definitivamente es *inevitable* pero a la vez es la *tendencia a substituir la voluntad de los representados por sus representantes*, es decir que una vez elegidas las autoridades para dirigir la nación, *ellas acaparan todo el poder de decisión* (Villoro, 1997: 340, 341, 342, 343). En este sentido, muchas décadas atrás, esta falla ya había sido advertida

por Rousseau al hacer la siguiente crítica: *“el pueblo inglés piensa que es libre y se engaña: lo es solamente durante la elección de los miembros del Parlamento: tan pronto como éstos son elegidos, vuelve a ser esclavo, no es nada. El uso que hace de su libertad en los cortos momentos que la disfruta es tal, que bien merece perderla”* (Rousseau, 1978: 125).

Respecto a la falla de la burocracia, el siguiente cuadro comparativo resume los rasgos que la caracterizan:

En la burocracia	En la democracia
<i>Las decisiones se toman en la cima y se realizan en la base</i>	<i>La base de los ciudadanos decide, la cima ejecuta</i>
<i>El aparato burocrático exige jerarquía, mando autoritario, disciplina entre sus funcionarios</i>	<i>Propicia igualdad, autonomía, ausencia de sujeción entre los ciudadanos</i>
<i>La tarea de la burocracia es mantener el sistema desde arriba</i>	<i>Se trata de poner en cuestión el sistema, desde abajo</i>

Adaptación propia en base a la explicación presentada por Villoro (Villoro, 1997: 343)

Por último, la falla de la tecnocracia, es la que generalmente tiene que atender la imposición de las decisiones externas antes que las propias, mayormente por la influencia que ha creado el proceso de la globalización. Por ejemplo: *“la situación del mercado internacional, las políticas económicas acordadas en el Fondo Monetario Internacional y en el Banco Mundial”* (idem: 343).

### **La democracia en América Latina**

Históricamente en América Latina durante varias décadas el sistema político se caracterizó por el mantenimiento de regímenes autoritarios a través de dictaduras militares y de estados de excepción cuyas relaciones entre gobernantes y gobernados se distinguieron por ser verticales, autárquicas e impositivas. Justificación suficiente para la búsqueda de un cambio político que emergió en lo que Graciela Medina denomina como “el triunfo de la democracia en la región”. <sup>2</sup>

Lo anterior también tiene que ver con el interés del actual modelo económico neoliberal que los países más desarrollados han venido impulsando, en especial, durante las dos últimas décadas aproximadamente.

---

<sup>2</sup> En ensayo titulado “Un Abecedario de la Democratización del Orden y de la Política”, elaborado por Graciela Medina, Doctora en Estudios Latinoamericanos de la Universidad Autónoma de México. Docente de la Universidad Autónoma de Puebla. Véase en <http://www.memoria.com.mx/129/medina.htm>

En concordancia con lo antepuesto, Jorge Ceja reconoce claramente que si bien la construcción democrática depende en buena medida de la dinámica interna de cada país en los diversos ámbitos de actuación (*locales, subnacionales o nacionales*), también está influenciada y condicionada por el nuevo orden mundial dirigido por “*los gobernantes de los países desarrollados, los organismos financieros multinacionales y las principales empresas capitalistas que operan a escala mundial*” (Medina Núñez, 2004: 109).

A guisa de ejemplo, se comenta la función que por mucho tiempo desempeñaron gobernantes de los países desarrollados en los países de la periferia, para manejar con toda libertad ciertas decisiones relacionadas con el logro de sus intereses económicos, lo cual implicó instalar y respaldar en el poder a “*gobernantes antinacionalistas y autoritarios, escasamente propensos a los valores democráticos y muy adeptos a la corrupción, la represión y a la violación sin límites de los derechos humanos*”. En ese orden de ideas, alude también al estadounidense Noam Chomsky, como uno de los intelectuales más críticos de la función “*intervencionista que el gobierno federal de los Estados Unidos ha desempeñado en la región*”, respecto al proceso de la democratización en América Latina (Medina Núñez, 2004: 110).

A pesar de la historia se reconoce que actualmente hay condiciones favorables para el ejercicio de la democracia, tales como: “*mayor reconocimiento al respeto de los derechos humanos, al medio ambiente, a la pluralidad, mayor grado de tolerancia, desarrollo y auge de la sociedad civil*”, entre otros (Medina Núñez, 2004: 112).

Frente a ello, Bárcena plantea dos justificaciones generales tendientes a fortalecer la democracia, una es de carácter instrumental y la otra de carácter sustancial (Bárcena, 1997: 31, 32). La justificación de carácter instrumental es aquella que se estima como procedimiento para solucionar “*pacíficamente las disputas y exigir a los gobernantes, por parte de los ciudadanos, la satisfacción de sus necesidades*” (Bárcena, 1997: 32). Por su parte, la justificación de carácter sustancial es la que está vinculada “*al valor de la participación ciudadana como actividad intrínseca y consustancial al desarrollo de las cualidades propias del ser humano*” (Bárcena, 1997: 32).

Así, se han presentado varios puntos importantes sobre la democracia. Lo relevante del enfoque presentado aquí sobre la democracia, es comprender

que el concepto no empieza ni acaba en su origen etimológico como suele ser conocido y, sin obviar su importancia como tal, el concepto se extiende al entendimiento de su accionar en el sistema político que representa. Para ello, ha sido necesario concretar su sentido dentro del orden social con fines de autorregulación colectiva y presentar una explicación concisa de sus dimensiones prescriptiva y descriptiva, es decir entre el deber ser y el ser.

La democracia es un concepto eminentemente político que se relaciona con un sistema cuyas decisiones conciernen al pueblo, atribuyéndosele ser la mejor forma de gobernar. Sin embargo, ha atravesado por largas etapas de precariedad afectada de su espíritu inclusivo y participativo, dado que ha habido ausencia de paradigmas políticos congruentes de parte de las diferentes corrientes ideológicas, que han limitado seriamente su ejercicio como tal.

### 1.1.2 Ciudadanía

#### El concepto de ciudadanía

En palabras de Luis Villoro, se dice que la ciudadanía es *“un conjunto de elementos que otorgan derechos iguales, uniformes a todos los participantes del Estado y les dan obligaciones uniformes”*; por eso mismo la ciudadanía supone igualdad (PNUD, 2002: 51). Erróneamente se tiende a generalizar las nociones de ciudadano y ciudadanía como si fuesen sinónimos, de tal manera que se han convertido como expresiones indistintas. Por ello, con el afán de hacer una delimitación conceptual Ceja Martínez explica, como puntos esenciales, que *ciudadano (a)* se refiere al *“sujeto y ciudadanía a las cualidades en función de los derechos y obligaciones que le pertenecen al sujeto”*. Por lo tanto, *“el primero es sustantivo y el segundo adjetivo”*, añadiendo también que estrictamente la ciudadanía es el equivalente a la nacionalidad de una persona connotación que no se respeta por lo general en los discursos que utilizan el término (Medina Núñez, 2004: 117).

Conviene señalar la estrecha vinculación que ha existido entre ciudadanía y democracia, dado que históricamente ambas han sido complementarias entre sí. Tal circunstancia se ha evidenciado en la demostración que *“sólo en los sistemas democráticos se pueden generar las condiciones para el desarrollo de la ciudadanía”*. Empero, dicho desarrollo es lo que *“ha permitido el desarrollo de los sistemas democráticos”*, pues de esa cuenta en múltiples ocasiones las



luchas y conquistas sociales y políticas han permitido la apertura de espacios que han ayudado a la “*disminución de índices de exclusión*” (idem: 118).

### **Dimensiones de la ciudadanía**

Como se ha podido ver en el apartado sobre democracia, se ha expresado que es un sistema político concebido como la mejor forma de gobierno dado que uno de sus postulados persigue que los gobernantes respondan a la satisfacción de necesidades de la ciudadanía, mayormente aquella cuya adjetivación se refiere a la democracia social que, por la percepción de Tocqueville sobre la democracia en Estados Unidos en 1831, se inspira por “*una igualdad de condiciones y guiada, preponderantemente, por un espíritu igualitario*” (Sartori, 2003: 24). A partir de esa primera concepción de la democracia social, Sartori establece un significado más, y es el conjunto de las democracias de comunidades pequeñas y “*asociaciones voluntarias concretas que vigorizan y alimentan a la democracia desde la base*” (idem: 24), base que se enmarca dentro de lo que Jelin denominaría “*la dimensión social de la ciudadanía*” (Jelin, 1996: 116).

En ese contexto, las reflexiones teóricas más recientes dan cuenta que John Stuart Mill diferencia a “*los ciudadanos en activos y pasivos*” (Bobbio, 1999: 39). La dimensión activa de la ciudadanía es aquella que está vinculada a las “*responsabilidades que los sujetos tienen con la comunidad política a la que pertenecen*”; mientras que la dimensión pasiva, es la que se refiere al acceso a los derechos civiles, políticos o sociales de cada persona<sup>3</sup>. En el sentido de la ciudadanía pasiva, Mill comenta que los gobernantes prefieren esta dimensión de los ciudadanos porque les resulta más fácil tener a “*súbditos dóciles e indiferentes*”, es por eso que recalca la necesidad que tiene la democracia de contar con una ciudadanía activa (Bobbio, 1999: 39) que sea consciente del compromiso cívico y función deliberativa en los asuntos que competen a su comunidad.

En tal sentido y a manera de ejemplo, de ciudadanía activa, está el problema que ocasionando por la influencia de la economía de mercado, donde

---

<sup>3</sup> Tomado del informe final sobre “Democratización de la gestión municipal y ciudadanía de las mujeres: sistematización de experiencias innovadoras” presentado por Alejandra Valdés y Patricia Provoste, en el marco del Programa Ciudadanía y Gestión Local de la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza, Región Metropolitana de Chile.

la ciudadanía social se ha visto afectada porque *“el Estado ha tendido a disminuir su papel como promotor y vigilante del bienestar social y del bien común, y ello ha medrado la cantidad y calidad de los servicios que la población solía recibir”* (Medina Núñez, 2004: 124), el problema no es precisamente la falta de recursos sino la orientación de estas responsabilidades por parte de los gobiernos que está estrechamente relacionada al mercado (Medina Núñez, 2004: 125).

Ante esta situación la ciudadanía activa enfrenta el reto de refrendar, parafraseando a Arendt, *“el derecho a tener derechos”*<sup>4</sup>, y agrega Jelin, a tener responsabilidades como el control ciudadano de la gestión gubernamental, que articuladas con la gobernabilidad y la representación se convierten en requerimientos para la construcción democrática (Jelin y Hershberg, 1996: 120).

### **Los nuevos pasos de la ciudadanía: desafíos frente al ejercicio político de la democracia en la actualidad**

Cuando Villoro habla sobre las *“correcciones a la democracia existente”* (Villoro, 1997: 346), se refiere a cómo enmendar las fallas citadas en el tema sobre democracia presentadas con anterioridad en el presente marco teórico<sup>5</sup>. Las correcciones propuestas son cuatro: difusión de poderes, democracia directa, control del Estado por parte de la sociedad civil y democracia en el trabajo (Villoro, 1997: 346, 348, 350, 353).

Aquí interesa resaltar dos de éstos para fines de la retórica ciudadana en el ejercicio político que le corresponde, uno es la difusión de poderes y el otro la democracia directa. Respecto a la primera, *“en Asia, África y América Latina, la vida comunitaria propia de las culturas no occidentales, mantiene la vigencia de valores tradicionales de servicio del individuo a la comunidad”*, y lo que es más, en muchas de aquellas prevalecen *“formas de participación colectiva en las decisiones y de control directo de los dirigentes por la comunidad”* (Villoro, 1997: 347).

---

<sup>4</sup> idem

<sup>5</sup> Se refiere a la representación, la burocracia y la tecnocracia

Cabe comentar que, uno de los legados de la colonización, fue la *“hegemonía de una nacionalidad o etnia dominante”*, sin tomar en cuenta que varios Estados nacionales tienen varias etnias (Villoro, 1997:347). Esta herencia que se mantiene constante ha provocado la fragmentación de la ciudadanía activa replegándola a la dimensión pasiva, que ahora se suma a la visión de un Estado moderno que busca más bien dejar de lado que cada ciudadano *“tenga derecho a determinar todo lo referente a sus formas de vida, su cultura, sus instituciones y costumbres, al uso de su territorio”* (Villoro, 1997: 347).

En cuanto a la democracia directa, aplica también a la calidad activa de la ciudadanía porque no sólo se establece un derecho sino, sobre todo, una responsabilidad participar en consultas directas que, como *“personas autónomas pueden dialogar, argumentar y sopesar razones, hasta llegar a la mejor decisión para el bien común”* (Villoro, 1997: 349). Aunque en situaciones más complejas se dificultaría este procedimiento, como ejemplo una alternativa mayor sería *el referéndum*, que es posible siempre que los ciudadanos y ciudadanas estén en condiciones de conocer y evaluar, ya que existen *“problemas de gobierno complejos o que son asuntos de resolución técnica que requieren contribución de especialistas”*. El referéndum, permitiría *“establecer condiciones de revocación de mandato si el representante no cumple con requisitos precisos”*, el cual bien podría realizarse en los distintos niveles conocidos: *“local, regional, nacional”* (Villoro, 1997: 349).

Para concluir, en el ámbito de la transición a la democracia y en función de la retórica enunciada, la ciudadanía actual dice Jelin está llamada a *“adoptar comportamientos y creencias adecuadas o coherentes con la noción de democracia, aprendiendo a actuar dentro del renovado sistema institucional”*; por parte del Estado se trata de impulsar la *“reconstrucción de sus instituciones”*, lo que también supone el desaparecimiento de *“formas antidemocráticas del poder (autoritarias, corporativas y/o basadas en la pura fuerza)”*, así como un cambio en las condiciones del ejercicio del poder, sobre todo en su distribución. Con lo que se esperaría difundir adecuadas prácticas democráticas y ciudadanas (Jelin y Hershberg, 1996: 114).

### 1.1.3 Gestión Pública

Históricamente, la serie de necesidades, problemas e intereses que ha acarreado cualquier forma de sistema político de gobierno, ha requerido de la realización de un conjunto de acciones que giran alrededor de la gestión para lograr la satisfacción de los objetivos colectivos de la población. Oropeza Martínez, agrega, que lo anterior se realiza por medio de las *dependencias administrativas y de servicios* tomando en cuenta la existencia de planes y programas de trabajo, *mediante la interrelación e integración de los recursos humanos, materiales y financieros* (Oropeza, 2001: 139).

En el ejercicio actual del gobierno y de la administración pública, cuyo proceso se enmarca en la influencia del Estado de Neo-bienestar como paradigma dominante, Willem Assies se refiere a la Nueva Gestión Pública o también conocida como New Public Management como la *“revolución silenciosa”*, en la cual se persigue la sustitución del *“modelo burocrático-jerárquico y centralizado”* descrito por Max Weber en sus trabajos sobre *burocracia*, en el que radican procedimientos de *gestión empresarial* (Assies, 2003: 23).

En el marco de dicho modelo, Luis F. Aguilar plantea dos tendencias que predominan en la Administración Pública como elemento inseparable de la Gestión. Una tendencia es la que *“recupera, reactiva y reconstruye la naturaleza pública de la Administración Pública”*; la otra, es aquella que *“recupera, reactiva y reconstruye la capacidad administrativa de la Administración Pública”*<sup>6</sup>.

La primera tendencia, en cuanto su recuperación y reactivación, es la que está vinculada a la *“legalidad de la actuación gubernamental, a la transparencia de los gobiernos en el ejercicio de los recursos públicos y en la rendición de cuentas al público ciudadano sobre las razones de sus decisiones y los resultados de su acción”*. Argumenta también que su entendimiento por la reactivación de esta primera tendencia es *“la exigencia de que las políticas públicas y los actos de autoridad perseveren en su orientación hacia el interés público”*, pero sobre todo el imperativo que la ciudadanía *“participe en la deliberación y puesta en la práctica de las políticas públicas”* (Aguilar). Por su

---

<sup>6</sup> Ensayo “Los Perfiles de la gobernación y gestión pública al comienzo del siglo XXI”, Luis F. Aguilar, documento fotopiado

parte, la segunda tendencia es la vinculada a la importancia que ahora tiene la *“incorporación de formas organizacionales y métodos gerenciales que aseguren sentido de dirección a los gobiernos y el manejo de su entorno”*, asegurando de esta manera que aquella acción tenga como resultado *“crear/agregar valor (público) a los activos de sus comunidades”* (Aguilar).

Concluye el enfoque inicial de ambas tendencias, en que existe un punto de coincidencia: *“la centralidad del ciudadano”*; lo cual concuerda también con el tipo de estrategias innovadoras que a nivel municipal han fortalecido el proceso, denominada *“dinámica de participación ciudadana y de organizaciones sociales”* (Cabrero, 1996: 352). Así, se justifica la importancia que reviste la calidad de ciudadanía activa revisada en las páginas anteriores, mayormente en cuanto a la necesidad de asumir el compromiso responsable de ser sujeto activo en la participación y deliberación de los asuntos públicos referidos al proceso de la gestión, especialmente. A ese respecto Assies apunta que la participación *no “se entiende únicamente como una técnica de gestión para mejorar la eficacia del Estado, sino como un instrumento de cambio de las relaciones de poder”*<sup>7</sup>, entre el poder gubernamental y el ciudadano con lo cual se esperaría generar la arena de debate público relacionados con *“las prioridades de la gestión pública municipal, lo que hace factible una inversión de prioridades a favor de las mayorías”* y que con experiencias como el presupuesto participativo, su objetivo de fondo, sea otorgar *“poder real de decisión sobre los asuntos públicos y de control del Estado”* (Assies, 2003: 29). Sin embargo, añade Nickson, hay dos aspectos que pueden apreciarse en el proceso de la reforma de la Administración Pública en América Latina, que también pasan por la Nueva Gestión Pública (Assies, 2003: 37). Uno, es que *“la mayoría de los escritos tocante al tema tiende más bien a dar prescripciones, y el otro, señala que hay un claro sobre-énfasis en los aspectos normativos de la administración pública”* (Assies, 2003: 37)<sup>8</sup>. Y algo más, la *“tradición centralista del caudillismo”* que ha caracterizado

---

<sup>7</sup> Aquí cita como ejemplo la experiencia del presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil.

<sup>8</sup> Ante tales circunstancias, Nickson plantea que la mayor parte de la literatura existente en América Latina sobre el tema tiene cuatro desventajas, de manera resumida son: 1) Mucho énfasis en que las reformas legales son la panacea para los problemas administrativos; 2) Hay tendencia de exagerar la envergadura de las reformas que ya están establecidas o están por implementarse; 3) Poca atención al análisis de la manera real en que el sistema de administración pública funciona en la práctica; 4)

al Continente, mantiene una cultura política que muchas veces se desborda en el clientelismo y la corrupción (Assies, 2003: 40, 41), situación que repercute negativamente en los cambios requeridos en los procesos de transición política democrática.

En el plano municipal la gestión pública es entendida *por “la capacidad de los municipios para lograr que sus decisiones se concentren en acciones de beneficio colectivo”* (Merino, 1994: 253); también puede decirse que es *“el conjunto de aptitudes gubernamentales que tienen por objeto conservar la organización del Estado, tomando en cuenta su diversidad territorial, demográfica, económica, política y social para propiciar que sus facultades, sistema volitivo y vitalidad institucional se conjuguen para asegurar la unidad social”* (IFE, 2000: 13). En ambas definiciones, un elemento clave para dinamizarla es su desarrollo en un espacio de fuerzas políticas que compiten por el ejercicio del poder, lo cual se ha demostrado cuando ha habido alternancia en el gobierno municipal porque *“ha sido un estímulo para que las autoridades municipales respondan de mejor manera a la comunidad”*<sup>9</sup> (Merino, 1994: 262, 263). Aunque también Pardo (Merino, 1994: 262), destaca que en ciertos casos ha afectado que la *“presencia de los partidos políticos ha ido desplazando al sistema de cargos tradicional, y se han mantenido sólo algunos de los más antiguos, como el de los mayordomos, encargados de la fiesta del patrono del pueblo”*. Situación que tiende a mermar el interés de la ciudadanía en los asuntos públicos porque sólo se promueve o se permite su participación a cierto nivel de decisión y tipo de actividades. Ante tal circunstancia, Bazdresch apuntaría que entonces *el efecto de la participación no se puede suponer homogéneo y neutral* como contribución al cambio institucional de los gobiernos municipales (Cabrero, 2004: 52), que en este caso estarían relacionados también con el proceso de gestión pública.

Por último, una condición elemental para que el proceso de la gestión municipal tenga fundamento y legitimidad en las disposiciones legales y administrativas que se emanen, es la perspectiva jurídica, que se refiere al

---

Insuficiente consideración a la importancia de la administración del cambio como parte del proceso de reforma (idem).

<sup>9</sup> Ensayo sobre “La Gestión Municipal ¿Motor o freno para el ejercicio democrático?”, elaborado por María del Carmen Pardo, alrededor de casos de estudio en varios municipios de México.

*“conjunto de leyes, reglamentos y disposiciones de carácter general y específico”* (Oropeza, 2001: 140) que también debe tener el Estado aplicable a los otros niveles territoriales (local, regional, nacional). Por su parte, Rodolfo García del Castillo, agrega dos perspectivas más: la *Sociológica*, relacionada con *“aspectos de evolución cultural de las sociedades y de la asociación de elementos afines entre los integrantes de una determinada comunidad y la Administrativa u organizacional”* entre lo que destaca la ejecución de *“los procedimientos decisorios dentro de los Ayuntamientos, considerando ligas de poder, autoridad y coordinación”* a nivel intra organizacional y con otros niveles de gobierno (García del Castillo, 1999: 40, 41).

#### **1.1.4 Gobierno Municipal**

Para presentar una definición actualizada de gobierno municipal, se considera necesario empezar con el referente histórico-conceptual del municipio, pasando por la importancia de la autonomía municipal, de manera que se pueda contar con una definición integral y clara de su significado, para poder comprender la relevancia que tiene en la actualidad.

El municipio es *“una de las figuras de organización política más antiguas el mundo”*, siendo la forma básica de organizar políticamente a la sociedad (Valdez, 2002: 17). Varias investigaciones han demostrado que el municipio, desde su creación, a pesar de ser una circunscripción de carácter socio-política, ha tenido una trayectoria caracterizada por la postergación en el desarrollo de los países, *“mucho menos los pueblos y comunidades originarios quienes se vieron afectados por el arrebato de la posesión original de las tierras y para dividirlos en la época de los gobiernos liberales”* (Assies, 2003: 90); durante muchos años fueron simples correas de transmisión de los gobiernos nacionales a la población, hasta el punto de ser ignorados o poco valorados en el ejercicio de la administración pública<sup>10</sup>. En México, por ejemplo, este extremo de la historia fue catalogado como *“la derrota municipal”* pues la crisis atravesada por el municipio durante varias décadas afectó su identidad,

---

<sup>10</sup> A manera de ejemplo pueden citarse los estudios y/o ensayos realizados en México, véase *“El Municipio Mexicano y otros ensayos”* de Efraín González Luna, *“Municipio y Modernidad: Ensayos sobre Administración, Política y Gobierno”* de Andrés Valdez Zepeda. En Guatemala, hay trabajos realizados por la Fundación Centroamericana de Desarrollo (FUNCEDE), especialmente en la publicación No. 17 sobre *“Descentralización en Guatemala”* que versa sobre estos antecedentes.

tras la pérdida de sus atribuciones y capacidad de gestión promovidas por los poderes ejecutivos de los Estados, por medio del control de los aparatos políticos del nivel nacional (Merino, 1994: 253). Sin embargo, con el firme convencimiento de la función del municipio y de su propio gobierno en el bienestar general de la población que lo habita, González Luna en sus escritos publicados en 1974, dice que el municipio es un *“círculo social extenso que une y organiza a un número más o menos crecido de aquéllas (se refiere a las familias), convivientes en la misma localidad”* (González, 1974: 30). Y más adelante enfatiza que la participación de los ciudadanos *“en la gestión común de los problemas municipales, evidentemente constituye una actividad política”*, resaltando la importancia de la *“designación de mandatarios de la comunidad local y el ejercicio mismo de su autoridad para el bien común”* (González, 1974: 32).

Algo muy importante en la identidad del municipio es la concepción de la autoridad, mayormente en áreas con población indígena donde su sentido camina más allá de la visión y el pensamiento vertical característico de los regímenes políticos antidemocráticos, que hicieron de los ayuntamientos *“instituciones con un fuerte diseño autoritario, de perfil presidencialista y monopartidario, y que persisten en desconocer la pluralidad y demanda de la sociedad local para intervenir activamente en las decisiones de gobierno”* (Guillén López, 1995: 13). Ello confirma que la autoridad en el pensamiento no indígena y, más aún en un régimen político autoritario significa *“facultades de un superior sobre el inferior o subordinado, de un especializado sobre el ignorante”* (Oxlajuj Ajpop/PNUD, 2003: 23). En tanto, desde la cosmovisión Maya, por ejemplo, la autoridad indígena *“es representada por aquella persona que ejerce sabiduría, conocimiento, servicio y experiencia dentro del conglomerado social al que pertenecen”* (Oxlajuj Ajpop/PNUD, 2003: 23).

El municipio también ha sido reconocido como *“una agrupación con carácter de corporación de derecho público y como tal participa en la administración pública, el Estado le otorga facultades que lo autorizan y, a veces, le obligan también a realizar tareas de la comunidad local con independencia y bajo su propia responsabilidad, adoptando la forma de poder coactivo”*. También se indicaba que *“el municipio cuenta con un grupo de funcionarios (aparato administrativo) que son designados y no electos,*



encargándose de *una buena parte de las acciones de gestión municipal*” (García del Castillo, 1999: 44).

En el marco de la renovación de la administración y gestión públicas, el municipio es el que está constituido por un conjunto de habitantes regido por un órgano administrativo y de gobierno, que interactúa a través del espacio geográfico, comunitario (social y cultural) y económico, en el marco otorgado por la autonomía jurídica del ámbito de su competencia<sup>11</sup>.

En ese contexto, y no sólo para el proyecto neoliberal, el municipio ha cobrado mucha importancia de tal manera que la sociedad civil, por medio de diversos movimientos sociales han rebasado el acceso a los espacios de gestión y gobierno, más bien construye el escenario para conducir y democratizar su vida en común, procurando contar con *“autoridades que respondan a sus propios intereses para lograr la gestación de nuevas relaciones entre la sociedad y el gobierno y un nuevo rumbo para su propio desarrollo”* (Assies, 2003: 90).

De acuerdo con lo anterior, conviene agregar un ingrediente fundamental en la reconceptualización del municipio. Se trata de la autonomía municipal que no debería confundirse con el modelo de descentralización que se ha venido promoviendo porque, según Assies, no ha sido más que una forma de *“desplazar los problemas hacia los ámbitos locales”* (Assies, 2003: 26) en lugar de acercar las decisiones a la ciudadanía por la vía de sus autoridades locales más inmediatas. La autonomía municipal, más bien, *“es el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”*.<sup>12</sup> Además, continúa expresando la Dra. Rendón, la autonomía no implica un *“poder sin limitaciones o un cacicazgo y dinero”*, sino que se trata del ejercicio de derechos de carácter democrático en donde los individuos se reconocen e identifican con *“el poder*

---

<sup>11</sup> Este concepto recoge los planteamientos sobre el municipio de García del Castillo, 1994: 43, Mejía Lara, 1994: 11

<sup>12</sup> Véase ensayo sobre “Concepto y vigencia de la autonomía local, algunas propuestas” de la Dra. Teresita Rendón Huerta Barrera, en el libro Autonomía Local y Reforma Municipal.

*público constituido*”, haciéndose parte de los problemas y las soluciones que promueven la orientación de un proyecto político de nación<sup>13</sup>.

Con los dos elementos examinados anteriormente, entre el municipio y su correspondiente autonomía, se puede definir al gobierno municipal desde diversos órdenes. Desde lo jurídico y político, es el órgano colegiado y deliberante a cargo del Concejo Municipal, el cual está integrado por el Alcalde o Presidente Municipal, los Síndicos y Concejales, quienes son electos popularmente. Tiene la responsabilidad de cuidar el territorio y la sociedad (Assies, 2003: 95). Desde el orden administrativo, es fundamental velar por el desempeño eficiente y eficaz de los recursos del territorio, que a decir de Mejía Lara, estarían relacionados con lo financiero, humano, material y tecnológico (Mejía, 1994: 15). Además de la dinamización del proceso administrativo, vinculado a la planeación, organización, dirección, control y evaluación, útil para el desarrollo de la gestión municipal (Mejía, 1994: 17).

Por último el punto medular, es lo que se refiere a la parte sustancial del quéhacer municipal. Se trata de la respuesta a las necesidades e intereses que el gobierno municipal recibe de los diversos sectores de la sociedad civil y que debe convertirlas en políticas de desarrollo: bienestar, gobierno y relación con la sociedad, desarrollo económico y recreación (Mejía, 1994: 11).

En síntesis, tomando el pensamiento de Rodolfo García, puede decirse que siendo el municipio parte de la administración pública a cargo del gobierno municipal, se le asigna la responsabilidad de *“efectuar la gestión de recursos, formulación e implementación de política, en un territorio dado y en interacción constante con su comunidad”* (García, 1999: 46). Adicionalmente, Guillén López, dice que *“el gobierno local es una forma primaria del poder político, antes que una forma primaria de la ciudadanía”*, por tanto éste puede existir sin necesidad de existir ciudadanía (Guillén: 44).

### **1.1.5 Proceso de Gestión Democrática:**

Acercamiento al concepto

---

<sup>13</sup> ídem

Para identificar el concepto de gestión democrática, se hace necesario partir de la conceptualización de la gestión y de la idea de democracia, por separado. Por gestión, se entiende el conjunto de acciones o actividades que un grupo organizado realiza para dar respuesta a sus necesidades e intereses. En el marco de la presente investigación, es necesario entender la gestión en el ámbito de lo “público” pues trasciende el qué hacer gubernamental dado que involucra a la ciudadanía, en la tarea de compartir responsabilidades para responder directamente a las demandas de solución existentes en el territorio.

Respecto a la idea de democracia diversos autores especializados en el estudio de las Ciencias Políticas y Sociales, desde diversas perspectivas, han escrito sobre el concepto. Por ejemplo Robert Dahl, en su libro sobre La Poliarquía, explica que la democracia es *“un sistema político entre cuyas características se cuenta su disposición a satisfacer entera o casi enteramente a todos sus ciudadanos”* (Dahl, 1993: 13). Por su parte Giovanni Sartori, entre una de sus definiciones señala: *“democracia es una sociedad libre no oprimida por un poder político discrecional e incontrolable ni dominada por una oligarquía cerrada y restringida, en la cual los gobernantes respondan a los gobernados...”* (Franco, 2003: 56).

También Alain Touraine, expresa que la democracia es respeto a las libertades y la diversidad, y no únicamente la participación y el consenso, él explica que su pensamiento surge por los violentos ataques vividos contra la democracia en Bosnia durante 1993; allí, el régimen y el ejército serbios, valiéndose de *“la purificación étnica y la homogeneidad cultural”* violaron y saquearon a centenares de personas para que se constituyeran en Estados étnicamente homogéneos, por eso asevera que *“un régimen democrático no habría podido proclamar un objetivo semejante”* (Touraine, 1995: 20). En este sentido, agrega David Held, que *“la libertad y el desarrollo individual sólo pueden alcanzarse plenamente, con la participación directa y continua de los ciudadanos, en la regulación de la sociedad y del Estado”* (Held, 1996: 306). Retomando el pensamiento de Touraine, señala también que, la democracia, *“no se basa únicamente en leyes sino sobre todo en una cultura política”*; enfatiza la importancia de ir más allá de una democracia participativa y deliberativa, se trata de contar con una *“democracia de liberación”*, por ello *“la libertad de opinión, de reunión y de organización es esencial a la democracia”*

(Touraine, 1995: 24). Sin embargo, hay que tomar en cuenta que ese proceso democrático liberador no sugiere hacer o decidir las cosas que se nos ocurran, cuando queramos y contra quien queramos; se trata de asumir responsabilidades constructivas de bienestar, apoyándose con los marcos jurídicos que definen quién hace qué, es decir hasta dónde llegan los límites de intervención y actuación; crear mecanismos que reglamenten hacer valer los derechos y las obligaciones de ese “deber ser” y “ser”; y por último, el fomento a la tolerancia que permita tener una base social organizada y políticamente comprometida para hacer acopio de los postulados de la democracia.

Para tal efecto, el ejercicio de la democracia, como forma de gobierno, se caracteriza por tener *“un conjunto de reglas” (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos* (Bobbio, 1999: 24). Pero además, agrega Bobbio, si todo grupo social tiene la necesidad de tomar decisiones de carácter obligatorio para la propia sobrevivencia, tendría que basarse en dos aspectos importantes: uno, es la responsabilidad en la toma de decisiones que empieza por el individuo y no por el grupo; el otro es, si bien *“la regla fundamental de la democracia es la regla de la mayoría”* que tiene qué ver con la toma de decisiones, debe desarrollarse en aquel conjunto de reglas, sean escritas o en el marco del derecho consuetudinario (Bobbio, 1999: 24) de manera que exista una base sustentada de orden y responsabilidad para establecer acuerdos en una comunidad política.

En el Dossier de la Revista Metapolítica (Metapolítica No. 18, 2001: 23) se comenta que las diversas perspectivas desde donde se aprecia y valora la democracia, amenaza con desequilibrar su esencia de contenido, pues el “exceso de democratismo” puede aturdir el debate político actual y por ello se plantea que, de cara al actual milenio, la democracia debe tener adjetivos: “incluyente, deliberativa, global, participativa, radical, sustentable, paritaria, etc.” (Metapolítica No. 18, 2001: 23). Por ello, el valor que se le quiera dar dependerá también del proceso donde se encuentre inserta, a partir del cual podrá también descubrirse otro adjetivo que se identifique con la acción liberadora ya señalada por Touraine.

En suma, después de revisar los conceptos sobre democracia, se deduce que su sentido en función de la gestión apunta hacia una combinación

de democracia incluyente y representativa, pues la corriente política del pensamiento actual nuevamente se inscribe en la concesión de derechos y responsabilidades en la toma de decisiones, otorgados a la ciudadanía, donde las autoridades responsables asumen las funciones representativas inherentes a sus cargos conferidas mediante el voto popular. De esa manera se reconstruye el espacio político de actuación social, el cual ha de ser regulado por los límites legales correspondientes (leyes y Acuerdos vigentes), las necesidades reales y sobre todo de la voluntad de ambas partes, de manera que en concordancia con los postulados de respeto y libertad que plantean los teóricos de la democracia, ésta sea un bastión en la difícil y lenta transición política que se vive en América Latina.

Finalmente, es importante insistir que la cultura política juega un papel esencial porque tiene qué ver con el tipo de relación interpersonal e institucional que en un régimen democrático se construye; el cual está sujeto a los procedimientos y formas de participación, al marco legal que respalda las acciones conjuntas en el qué hacer público en beneficio de la colectividad y la legitimación del estatus político de las autoridades en el cumplimiento de sus funciones, mediante el reconocimiento, el respeto, la responsabilidad y la autonomía que a cada instancia involucrada le corresponde.

Sin embargo, es importante hacer notar que las transformaciones económicas, a escala mundial han afectado el ejercicio de la democracia desde la óptica cultural. Una de las transformaciones, es señalada por Norbert Lechner, la cual se refiere al *“desplazamiento del Estado por el mercado como motor del desarrollo social”* (Lechner, 1995: 9), lo cual genera un problema de fondo que se relaciona con el ambiente cultural en el orden político, que afecta fuertemente la representación y la conducción de la sociedad. Es decir, explican Bresser y Cunill<sup>14</sup>, que el problema tiene qué ver con la exposición a la que se ha sometido al Estado relacionado con la privatización y los intereses corporativistas.

Tal situación ha provocado que la sociedad moderna desarticule su cohesión social y alimente la autonomía de los campos del desarrollo (por

---

<sup>14</sup> Véase “Entre el Estado y el Mercado: lo público no- estatal”, pag. 6, en <http://unpan1.un.org/intrdoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN000164pdf>

ejemplo: economía, derecho, arte), que anteriormente giraban alrededor de la política, *“volviendo problemática la unidad de la sociedad”* (Lechner, 1995: 16, 17).

### **La construcción conceptual de Gestión Democrática**

Con los elementos anteriores considero que la gestión democrática es el conjunto de pasos o acciones que se realizan para satisfacer las necesidades e intereses de un grupo o territorio determinado, regulado por un marco jurídico que define los límites de intervención y actuación de los involucrados, así como los sistemas organizacionales que orientan el ordenamiento y la aplicación de normas legales y sociales existentes, tanto para establecer la intervención estatal como la participación ciudadana.

En el ámbito socio-político del municipio, la gestión democrática supone la intervención directa y consensuada entre las autoridades municipales o representantes de una institución con la comunidad organizada, para tomar la decisión de planificar, ejecutar y mantener determinado proyecto o proceso, tomando en cuenta los aportes necesarios para conseguir dicho fin.

Hablar de gestión democrática, según Braulia Thillet, es tener la capacidad de respuesta no sólo económica, sino en condiciones técnicas, jurídicas y organizacionales, pues los problemas tienen origen estructural y por ello *“deben ser analizados con visión política”* (Thillet, 1992: 130). Continúa comentando Thillet, que los cambios en la gestión deben verse desde dos niveles:

Uno, desde el punto de vista administrativo, desarrollando mecanismos y capacidades adecuados propios de las demandas del momento histórico que se vive.

Dos, desde las relaciones de poder que influyen en el sector público.

La gestión pública democrática en el nivel local es importante porque se trata de transformar procesos tradicionales característicos del régimen autoritario, es decir pasar de la imposición a la participación, de la dependencia a la autonomía, de la autarquía a la inclusión. Varias acciones a corto, mediano y largo plazo se consideran viables para este fin: sistematización, relación gobierno-sociedad civil, diálogo y concertación, a las que Thillet agrega

la investigación, formación y capacitación comunitaria e institucional, y elaboración e implementación de políticas públicas locales (Thillet, 1992: 130).

Haciendo una conjunción de las anteriores, a continuación se describen estas acciones.

### **Sistematización**

Para las actuales generaciones y, sobre todo, para quienes se perfilan como futuros responsables de conducir los destinos de una población es necesario conocer la historia política-social de su territorio, a fin de interpretar la actualidad y proyectar el futuro. También, con el conocimiento obtenido se pueden crear teorías innovadoras para dinamizar la convivencia y compartirla fuera del territorio, de manera que pueda servir de réplica o de lecciones aprendidas. En ese contexto, la experiencia debe fortalecerse dando a conocer la historia y el proceso de gestión local a fin de apoyar a la formación de futuros líderes y ciudadanos comprometidos con el bienestar de la población.

Actualmente el desconocimiento de la historia está incidiendo en el desarrollo de los procesos relacionados con la democracia y la gestión pública que se impulsan y muchas veces sólo “copiar” la experiencia de otros provoca desaciertos y esfuerzos innecesarios por no ser efectivos para los fines que se necesitan.

La sistematización entonces es una herramienta útil para desarrollar un proceso ordenado de reflexión y análisis que explique por qué y para qué se han hecho acciones determinadas. De esa manera se logra tener prácticas enriquecidas convertidas en materiales de trabajo para generar nuevas y mejores capacidades de capital social.

En el municipio se generan experiencias exitosas que pocas personas conocen porque no hay sistematización oportuna para poder compartirlas y también que sea punto de referencia para la continuidad de los procesos impulsados.

Como parte de la sistematización, en varios municipios de Guatemala, ahora existen Manuales o Guías de apoyo al proceso de acompañamiento y asesoría que se han generado basándose en las experiencias históricas de organización, participación y toma de decisiones que son de mucha utilidad en los ámbitos institucionales y comunitarios relacionados con Planificación

Participativa y Territorial, Conducción de reuniones, Ejecución y Mantenimiento de Obras de Infraestructura, Organización y Participación Comunitaria.

Por ello se considera de mucha importancia la sistematización de procesos, pues es una herramienta útil de apoyo a la democratización de la gestión.

### **Capacitación cívica**

Parte de la limitación para democratizar la gestión pública ha sido la escasa o inexistente información sobre los asuntos públicos y los mecanismos para acceder a éstos. Generalmente, los cargos de funcionarios y empleados no se ejercen conforme a la preparación educativa, capacidad y experiencia de las personas, ni con la responsabilidad social y política que demandan las características mínimas de desarrollo integral o a través de los preceptos jurídicos de la Constitución Política de la República y de la ley municipal. Ello afecta la calidad de los servicios que demanda la población, de allí que las instituciones estatales se consideren obsoletas e ineficaces.

Actualmente las nuevas obligaciones y responsabilidades conferidas a los gobiernos locales, implican nuevos roles y funciones que requieren de manera imperativa la actualización de la organización para tales fines. La necesidad de capacitar al nivel comunitario surge a partir de su inmersión en el nuevo modelo de gestión, con la intención de conocer y aplicar su competencia, derechos y obligaciones.

### **Elaboración e implementación de políticas públicas en el ámbito local**

Los procesos de autoritarismo y centralización que marcaron la historia de muchos países latinoamericanos, hicieron del municipio un sitio postergado y sin recursos disponibles para responder a sus propias realidades. Actualmente con la ola de la descentralización, es un mandato principal acercar las decisiones a la ciudadanía por medio de sus autoridades locales electas popularmente, de allí que se abre un espacio de autonomía para definir qué, cómo y cuánto se requiere en el impulso de procesos que guíen acciones específicas y concretas, según la realidad local.

### **Diálogo y concertación**



Es un espacio donde deben participar representantes gubernamentales, no gubernamentales y sociedad civil organizada a fin de buscar soluciones por la vía del diálogo respetuoso, la concertación y la negociación de necesidades o problemas de orden social, político y económico, mediante mecanismos adecuados que permitan conocer, discutir y tomar decisiones conjuntas de acuerdo a las competencias de cada sector participante en el proceso.

### **Relación gobierno-Ciudadanía**

La cultura política democrática hace imperativo el establecimiento de nuevos marcos de relación que posibiliten el reconocimiento real, entre gobernantes y gobernados, acerca de los límites de intervención y participación en el ámbito de la gestión pública.

En ese sentido, la relación socio-política entre el gobierno y la ciudadanía requiere un planteamiento de desarrollo organizacional que empiece a lo interno de la institución, en este caso la Municipalidad. Uno, al interior de cada Unidad de trabajo y, dos, entre todas las Unidades existentes; una vez establecidos y organizados aquellos niveles de actuación, definitivamente la relación entre el gobierno municipal y la ciudadanía tendrá que ser más fluida y consiguientemente fortalecida.

Para establecer lo anterior, esta acción se aborda desde tres aspectos: el desarrollo intra-organizacional, inter-organizacional y Estado-Ciudadanía para canalizar las necesidades o los problemas existentes, en el marco de la cooperación y la corresponsabilidad.

### **Financiamiento para el proceso de desarrollo municipal**

El impulso de la descentralización política y fiscal que se promueve en la actualidad, prácticamente obliga a los gobiernos municipales -en especial- a mejorar, modificar o buscar los medios necesarios para la captación de recursos que permitan atender las constantes demandas de la población en general. Existen dificultades que limitan seriamente este proceso, tal el caso de la pobreza económica de la población, la poca autonomía que tienen los gobiernos municipales para disponer de sus recursos sobre todo de los que reciben del nivel central y la inoperancia que en varios casos existe de parte de

las autoridades relacionada con su intervención técnica, legal y su sistema de financiamiento.

Un ingrediente fundamental, a pesar de las limitaciones examinadas, es la incorporación de la participación ciudadana que todavía se manifiesta con debilidad en este aspecto, el cual pasaría a ser un bastión trascendental para la creación de oportunidades de desarrollo económico y como medio para incentivar la transparencia y la rendición de cuentas en el ejercicio gubernamental para la democratización de la gestión pública.

### **Responsabilidad de los partidos políticos**

No cabe duda que los partidos políticos son indispensables para el ejercicio de la democracia representativa, ya que la ciudadanía confía su representación en quienes elige a través del voto depositado en las urnas durante los procesos electorales. El objetivo de dicha representación es para que realicen las principales funciones de dirigencia e intermediación en los diferentes niveles de la administración pública y la ciudadanía, en un período de tiempo prescrito según las leyes que rigen la materia.

En la actualidad, ese objetivo que a la vez es responsabilidad tiene mucha relevancia en el municipio dado que ocupa un espacio en la promoción del desarrollo, tomando en consideración que es por su medio donde se ejerce la representación en la tarea de gobernar.

### **Efectos psico-sociales en sociedades fragmentadas por la guerra**

Durante décadas varios países de América Latina, fueron afectados por la violencia política y social que desarrolló procesos represivos a gran escala dirigidos a personas individuales, grupos y comunidades. Los efectos de la violencia tienen variadas evidencias. Por ejemplo, dice Martín Baró, en la represión política “mediante la violencia es sumamente delicado y a menudo se juzga con demasiada superficialidad” (UCA, 1985: 312). Por tal razón, es importante conocer los principales efectos que este fenómeno ha ocasionado en poblaciones que han sufrido directa o indirectamente la guerra, especialmente aquellos referidos a la participación ciudadana y cómo se enfrenta desde las instituciones tomando en cuenta las nuevas responsabilidades y competencias que les delega la transición democrática.

En este espacio no se pretende ahondar en un estudio psicológico en su amplia dimensión, sin embargo como señala Martín Baró, la psicología es necesaria ya que se podrá comprender “la racionalidad o irracionalidad de su aplicación en cada caso” (UCA, 1985: 314), más aún si se toma en cuenta lo descrito en los antecedentes históricos sociales y políticos del país, en especial los municipios sujetos de la presente investigación que han sido presentados en los correspondientes capítulos.

### **Análisis y discusión del marco teórico**

Después del repaso teórico anterior, es indudable que la democracia es la plataforma sobre la cual pueden desarrollarse los otros tres conceptos expuestos en este capítulo. Tal afirmación se respalda con las consideraciones de Fernando Bárcena, especialmente aquella que relaciona a la democracia con el principio de *“organización de la vida social y pública”* de una sociedad, igualmente con la responsabilidad ciudadana de establecer su *“forma de autodeterminación colectiva”*, mediante las capacidades institucionales y los procedimientos efectivos para alcanzarla, según Lechner. Pero ¿Quién debe ejercer la autodeterminación? ¿Acaso el Estado a través de sus instituciones? Si planteáramos que es responsabilidad de éste, entonces estaríamos concurriendo a un modelo de contrato social donde prevalece el valor del poder, con relaciones verticales, si fuera así el pueblo sería el objeto de las decisiones de sus representantes. Por el contrario, si la sociedad civil, como sujeto de su ciudadanía ocupa su espacio entonces la democracia se asume *“conforme al valor”*, es decir con reglas e instituciones democráticas y por lo tanto la ciudadanía asume su rol activo. Es lo que llamarían el “deber ser” de la democracia y, por ende, la autorregulación que se requiere como condición elemental para practicarla. Sin embargo, cuando se hace un repaso a la práctica de la democracia en el mundo, sus adjetivos son objeto de ofertas políticas de gobierno bien sea en campañas electorales, justificación de acciones en el ejercicio gubernamental o hasta imposición de modelos entre un Estado y otro. El caso de América Latina ha sido un ejemplo ampliamente abordado, como preámbulo de la transición democrática, tomando como base la experiencia de los regímenes autoritarios que en realidad no sólo se caracterizaron por la amenaza y utilización del uso de las armas para acabar

con muchas vidas humanas; también abarcó la indebida apropiación de la representación política, el abuso de la burocracia convertida en altos índices de corrupción y la utilización de la tecnocracia por la vía de la burocracia para atender las indicaciones externas, cuyos intereses siempre estuvieron alejados de las necesidades internas de cada país.

Por eso, Sartori (Sartori, 2003: 31) advierte sobre varias trampas que trae consigo el discurso de la democracia y que tienen qué ver cabalmente con las fallas observadas por Villoro (Villoro, 1997: 346, 347) especialmente en cuanto a la autorregulación que se cita al principio de esta discusión y que en el párrafo anterior se relaciona también con la caracterización de los regímenes autoritarios. Frente al proceso de reconstrucción democrática que incluye a la ciudadanía activa, Aguilar Villanueva y Cabrero apuestan por una Nueva Gestión Pública con dedicatoria a la centralidad del ciudadano, la idea entonces sería fortalecer este postulado más que seguir abriendo la puerta a la influencia neoliberal, que sólo busca satisfacer fines estrictamente económicos donde prevalezcan las leyes del mercado. Se trata de lograr que el Estado cumpla con la responsabilidad jurídica, política y social de proveer el bienestar general de la nación, y por la parte ciudadana ejercer el derecho y la obligación de hacer lo suyo en sintonía con la misma responsabilidad estatal, a fin de compartir el poder público como postulado superior de la democracia que, parafraseando a Sartori nuevamente, es *“el sistema y régimen político en los que el pueblo manda”*. Empero, en la práctica muchas veces el poder público no es compartido sino que se limita a un mero cumplimiento legal y tecnócrata que se le otorga a la ciudadanía, aunque existan los mecanismos legales y de prácticas consuetudinarias necesarios que buscan más bien potenciar lo expresado por Assies, que se precie de ser *“un instrumento de cambio en las relaciones de poder”* (Assies, 2003: 95).

Una tarea importante, como ejemplo, es la labor conjunta que debe desarrollarse alrededor de ese poder público en la dinámica de la gestión pública, que no sólo se circunscribe a lo jurídico pues existen más perspectivas que alimentan y legitiman el proceso. En ese contexto, ya lo dice Rodolfo García (García, 1999: 40, 41) hay dos más, la Sociológica y la Administrativa u Organizacional, lo cual es importante considerar en las acciones de gestión pública por dos razones: el hecho de imponer un modelo de un país a otro o de

una región a otra muchas veces no considera las formas de organización efectivas existentes y que por tradición cultural han sido funcionales. Y la otra razón, las nuevas responsabilidades o actividades, en tanto no hayan sido dadas a conocer mediante la orientación y/o capacitación, lógicamente irán al fracaso por la falta de una aplicación adecuada. Actualmente, no hay mejor espacio para desarrollar ciudadanía activa y gestión pública eficaz que no sea el municipio por medio de su gobierno municipal, aunque su referente histórico siempre se haya caracterizado por la postergación y el abandono de parte de los gobiernos centrales. Además, puede afirmarse que su seno es capaz de albergar el concepto prescriptivo y descriptivo de la democracia especialmente, sobre todo considerando que hoy la gestión pública se convierte en un instrumento idóneo para alcanzar el fin político, en el que emergen la ciudadanía y el gobierno municipal, como característica propia de aquel sistema. Si lo anterior se hace viable, la conjunción de los cuatro conceptos aquí estudiados tienen una gran justificación en su razón de ser, ya que se considera que cada uno aporta pasos importantes para establecer mecanismos relacionados con:

- La concertación, el diálogo y el consenso para la solución adecuada de los problemas y necesidades que se presenten.
- El compromiso mutuo, del Estado y la ciudadanía, para establecer sus atribuciones correspondientes en el marco de reglas e instituciones estatutarias y consuetudinarias efectivas que fortalezcan el ejercicio del poder público.
- La participación ciudadana con acción y convicción.
- El Estado y sus instituciones de gobierno, como responsable de cumplir el mandato político, jurídico y administrativo, resultado de la voluntad popular quien por lo mismo puede demandar rendición de cuentas y transparencia para la satisfacción de sus intereses.

En síntesis, los postulados de la democracia inspiran la concepción de un sistema de gobierno capaz de otorgar oportunidades a la sociedad para establecer su propio orden social, mediante la constitución de los procedimientos y el desarrollo de las capacidades institucionales con carácter democrático, a fin de promover gobernabilidad democrática.

En ese contexto, la ciudadanía se desenvuelve en un espacio social principalmente activo, que busca generar compromiso cívico de la sociedad con asuntos que sean de su competencia común. Por esa razón, tanto la democracia como la ciudadanía están fuertemente involucradas con el nuevo modelo de gestión pública, en donde no se trata de un mero ejercicio burocrático para justificar alguna acción de gobierno, sino de tener alternativas diferentes que enriquezcan las relaciones de poder. Siendo así, este nuevo impulso recrea la importancia que ahora reviste al gobierno municipal, especialmente si se reconoce que la autonomía es un ingrediente clave en la relación Estado-Ciudadanía que redunde en beneficio del proyecto de nación donde la participación, el diálogo, el consenso y el debate, sean elementos para tomar decisiones que garanticen prácticas de poder público conscientes y transparentes.

## **CAPITULO 2**

## 2.1 Marco histórico

### 2.1.1 El gobierno municipal y la sociedad civil en el proceso de la gestión pública desde el régimen Conservador (1830) hasta el fin de la época Revolucionaria (1954)

Los regímenes históricos que han caracterizado al Estado en Guatemala, han afectado fuertemente las formas de organización y participación de la sociedad civil y debilitado la gestión en los distintos niveles de la administración pública, relacionados con los asuntos inherentes al bienestar de la población. Esta situación tiene relación con la hegemonía militar que ha gobernado al país, deducción que parte del hecho de saber que desde el año 1821 hasta el 2000, cincuenta militares y treinta y dos civiles han ocupado la primera Magistratura de gobierno, además de ocho juntas militares y una cívico-militar, esta última durante el período del 20 de Octubre de 1944 al 15 de Marzo de 1945 (Sandoval, 2003: 82).

Según investigaciones realizadas por la Fundación Centroamericana de Desarrollo (FUNCEDE)<sup>15</sup>, durante el período Conservador (1839-1871) del General Rafael Carrera se estableció un régimen centralista y autoritario “en donde los pueblos vivían en una especie de aislamiento”, los municipios debían encargarse de las gestiones para atender sus servicios y de administrar sus tierras ejidales únicamente (FUNCEDE, 2002: 3).

Los antecedentes del Estado Centralista del régimen Conservador, señalan que durante el gobierno del General Justo Rufino Barrios, los gobiernos locales perdieron la poca autonomía que conservaban desde el período colonial y la ciudadanía era prácticamente inexistente, pues sólo era útil para asegurar la mano de obra que requerían las grandes fincas de café (FUNCEDE, 2002: 3). Eran regímenes totalitarios caracterizados por el control de la población y la concentración del poder en el Ejecutivo, donde las municipalidades fueron convertidas en “correas de transmisión del gobierno central” (Historia de Guatemala, Tomo V, 1997: Pag. 14, Instituto de Estudios y Capacitación Cívica, 1996: 12).

---

<sup>15</sup> FUNCEDE, entidad privada de carácter cultural, fundada en 1988. Está involucrada en el campo de la modernización del Estado, especialmente en el proceso de descentralización y desconcentración de la Administración Pública.



El régimen Conservador finaliza con el gobierno de Jorge Ubico que duró desde 1931 hasta 1944; su política de centralización crea la pirámide organizacional “*centrada en el Señor Presidente, seguida por jefes políticos y en la sustitución de Alcaldes Municipales la figura de Intendentes Municipales*” (FUNCEDE, 2002: 3), lo cual queda plasmado en la reforma constitucional de 1935, cuyas funciones estaban circunscritas a la vigilancia, control e inspección de su jurisdicción tomando como base el patrón del régimen político de entonces (idem: FUNCEDE, Instituto de Estudios y Capacitación Cívica, 1996: 12).

El gobierno de Ubico se caracterizó por imponer “la ley fuga, el terror y la tortura” hacia la población, por lo que de esa manera fueron asesinados cientos de guatemaltecos involucrados en organizaciones estudiantiles y gremiales especialmente (Cáceres, 1980: 10, 11). Además, existía la verificación de libros autorizados y prohibidos a los cuales podía acceder o no la población, la prensa no podía publicar noticias o comentarios que fueran del desagrado gubernamental y el analfabetismo de las masas, eran aspectos importantes del funcionamiento del sistema político (idem).

En conclusión, el régimen se caracterizó por ignorar a la ciudadanía en su amplio sentido conceptual y limitarse a darle un valor declarativo a la autonomía de los gobiernos locales a fin de concentrar y controlar el poder en el nivel central (Debate 40, 1998: 14). Esta situación incidió en la ausencia de gestión local para atender las demandas de la población a través de sus autoridades más inmediatas. También se deduce que con la cultura autoritaria de aquel entonces, ciudadanía y autonomía política del municipio prácticamente eran inexistentes, pues los objetivos de desarrollo estatales estaban comprometidos con una minoría de la población a la cual debía servírsele, sin esperar que éste asumiera las responsabilidades inherentes a la promoción del bien común establecidas en la ley.

El movimiento político de 1944 – 1954 inicia con la Revolución de Octubre de 1944, que pone fin a la etapa anterior. El 20 de Octubre de 1944, el gobierno es asumido por una Junta Revolucionaria integrada por Jorge Toriello, Jacobo Arbenz Guzmán y Francisco Javier Arana (idem: 11).

Durante este período se producen cambios en el Estado y la forma de gobierno tanto en su organización como en las funciones correspondientes. Entre éstos destaca:

- La Ley de Municipalidades de 1946 que pone énfasis a la calidad autónoma de los municipios, dándoles responsabilidades sin los recursos necesarios para asumirlas de tal cuenta que *“limitaron su práctica democrática y convirtieron la autonomía municipal en una cuestión puramente formal”* (Debate 40, 1998: 46); el sistema de elección popular de las autoridades del gobierno municipal, con lo cual -según Bastos y Camus- sistematizan la imposición del sistema electoral como se conoce en la actualidad *“y empieza la creciente entrada de los indígenas a las alcaldías desde esta lógica”* (Bastos y Camus, 2003: 271).
- El impulso de varias reformas sociales, tales como la creación del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), el Código de Trabajo y prioridad a la educación en todos los niveles (Bastos y Camus, 2003: 12).
- Dentro del período comprendido de 1944 a 1954 se celebraron dos eventos electorales, en el segundo, con el respaldo popular producto de la gestión que Arbenz realizó durante su intervención en la Junta Revolucionaria de Octubre de 1944, obtiene la Presidencia de la República con el 72% de la votación total. Su gobierno se caracterizó por apoyar fuertemente la organización del movimiento obrero, sindical y popular (Bastos y Camus, 2003: 13).

En su agenda de gobierno contempló impulsar la Reforma Agraria, cuyo objetivo principal era la entrega de tierras, crédito y asistencia técnica para desarrollar el capitalismo independiente en Guatemala, por lo que organizaron comités agrarios en todo el país a efecto de promover una fuerte participación social en el asunto, la movilización se catalogó como una experiencia nunca antes vivida en el país. Sin embargo, el proceso tuvo un alto costo político-social pues se vieron afectados los intereses transnacionales de Estados Unidos y la burguesía guatemalteca, por lo que en 1954 el Coronel Castillo Armas “depuso a Arbenz mediante un golpe inspirado, organizado y financiado por la Central de Inteligencia Norteamericana (CIA) (Bastos y Camus, 2003: 52).

A pesar de vivir esta experiencia, la población no estaba acostumbrada a intervenir en asuntos de gobierno y muchas veces se quedó indiferente a observar y no tanto a tomar responsabilidades directas en la ejecución de la gestión de sus intereses comunes (Debate 40, 1998: 34). Seguramente esta actitud fue producto de los procesos autoritarios vividos en el régimen anterior.

### **Expresión histórica del poder local en la población Maya, durante este período**

En el pueblo Maya antiguamente existían formas de expresión del poder local concebidas como unidades políticas dentro de la esfera del gobierno local. Una era el Consejo de Ancianos que existía antes de la llegada de los españoles a estas tierras y otra la Alcaldía Indígena creada durante la época colonial, por los españoles, como una forma de gobierno local (Barrios, 1996: 173). Ambas contaban con un alto grado de organización e ingerencia en los asuntos públicos locales, especialmente antes de 1944. Esto sucedía en poblaciones mayoritariamente indígenas.

Las principales funciones estaban vinculadas a mantener el orden social y político en la población, la orientación espiritual y la selección del alcalde ladino o mestizo quien debía atender la Alcaldía Municipal a fin de entenderse con las gestiones fuera del municipio y la relación con otros funcionarios del gobierno central, además tenía que saber leer y escribir, así como respetar las costumbres y tradiciones de la comunidad (Alfaro, 2003: 4, 6).

La población participaba en asuntos de interés comunitario por medio de asambleas, quien durante la época colonial, asistía a los Cabildos Abiertos como medio para gestionar sus necesidades y solucionar los problemas colectivos ante las autoridades locales, quienes de acuerdo a la situación presentada lo resolvían a su nivel o bien lo trasladaban al alcalde mestizo para resolverlo fuera de la jurisdicción del municipio.

A lo anterior, Bastos y Camus añaden que el espacio de lo local fue donde la población maya mantuvo sus prácticas de poder comunitario de acuerdo al derecho consuetudinario (Bastos y Camus, 2003: 271). Sin embargo, en el ámbito nacional, el proyecto político de la Reforma Liberal, contemplaba la exclusión indígena procurando que los ladinos o mestizos “ocuparan los puestos de mayor poder dentro de la municipalidad” y que los

indígenas fueran la minoría en dicha institución aunque la población fuera en alto porcentaje indígena (Barrios, 1998: 7), lo cual contribuyó a que la Alcaldía Indígena y la participación política individual de líderes indígenas se debilitara paulatinamente y también en la medida que se fueron modificando las 26 Constituciones Políticas que se conocieron, desde la época de la Independencia en 1821 hasta 1927, en donde el espacio de poder político empezaba a ser controlado por mestizos( Alfaro, 2003: 12; Rouquié, 1994: 111).

### **2.1.2 El gobierno municipal y la sociedad civil en la gestión pública en el marco del conflicto armado interno y la pacificación del país**

#### **La centralización del poder**

Tras el Golpe de Estado en 1954, *gana terreno la vieja alianza entre los ricos y militares* situación que permite ejercer el gobierno con intereses particulares y lejos de promover el desarrollo nacional en función del mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes (Schlesinger y Kinzer, 1982: 282).

La autonomía de los gobiernos locales es afectada porque la Constitución Política de 1956 establece que, sus autoridades no pueden tomar decisiones independientes, deben estar sujetas a la autoridad del gobierno central. Las municipalidades no se consideraban instituciones de poder real frente a su comunidad política, pues sin recursos su presencia era inadvertida más que para servicios mínimos tales como: cobro del boleto de ornato, pago del cánón de agua, asentamiento y extensión de partidas de nacimiento y cédulas de identificación personal, celebración de matrimonios por la vía civil, cuidado y mantenimiento del cementerio local.

El conflicto armado interno más reciente de la historia guatemalteca se desarrolló desde 1960 y duró 36 años aproximadamente, finalizando con la firma de los Acuerdos de Paz entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) en 1996; dicho conflicto tuvo una gran incidencia negativa en la población civil no combatiente.

Gonzalo Sichar, comenta que la situación de violencia desencadenada a partir de 1954, alcanzó niveles que sólo podrían ser equiparables a los de la conquista española. Luego agrega que muchos líderes, pertenecientes a diversas organizaciones civiles (campesinos, comunidad universitaria,

sindicalistas, catequistas, miembros de las cooperativas y asociaciones rurales) *“que luchaban por una democracia política o económica y que aportaron ideas para un cambio en la forma de gobernar, fueron brutalmente aniquilados”* (Sichar, 2002: 117, 118).

Por su parte, el Informe de la Comisión del Esclarecimiento Histórico y el Banco Mundial, agregan que el saldo de los daños humanos según la estimación estadística es de 200,000 personas entre muertas y desaparecidas, un millón de personas desplazadas y más de 600 aldeas destruidas y sus habitantes masacrados (Informe de la Comisión del Esclarecimiento Histórico - CEH-, 1999). De dichas estimaciones *“el 53% de las víctimas era de origen maya y el 11% era mestizo, mientras que para el 30% no se registró la etnia”* (Banco Mundial, 2004: 75).

Otro dato importante fueron las graves consecuencias en términos económicos, ya que se estima que en el lapso de *“la década de los ochenta, la guerra tuvo un costo equivalente a 15 meses de producción en Guatemala o el 121% del PIB en 1990”* (idem). Las razones, continúa señalando el informe, están relacionadas a las masacres, los desplazamientos forzosos, a la destrucción de la infraestructura y al uso de la fuerza potencial del trabajo en actividades militares en sustitución de labores productivas, que redujeron el producto del país (Banco Mundial, 2004: 75).

En la dimensión temporal del conflicto armado, la institucionalización política del régimen prevaleciente permitió que la corrupción se manifestara en diferentes niveles y por consiguiente de manera alarmante la creación de varios mecanismos de impunidad y violencia, desencadenada durante finales de la década de los setenta y principios de los ochenta, cuando la crisis llegó a su punto más agudo. Centralizaron el funcionamiento de la administración pública en las Coordinadoras Interinstitucionales que funcionaban a nivel departamental en todo el país a cargo del ejército, *“lo cual debilitó y distorsionó las estructuras del gobierno local”* y luego añade, *“...la rendición de cuentas (accountability) por parte del Estado acerca de su funcionamiento se canceló en su totalidad”* (Banco Mundial, 2004: 112). Los gobiernos municipales se deterioraron más porque se quedaron con menos recursos para atender los servicios que para entonces les correspondía cubrir en sus jurisdicciones, además de continuar sujetos a las decisiones emanadas del gobierno central

(FUNCEDE, 2002: 7, 8). La participación ciudadana en cuestiones de gestión conjunta era prácticamente inexistente.

En aquel entonces, se dieron varias formas de seguir corrompiendo el Estado y el gobierno, por ejemplo el fraude en los comicios electorales para que la cúpula económica y militar pudiera mantenerse en el poder, la población fue objeto de múltiples abusos de poder y violencia generalizada en donde los espacios de reivindicación social y política se limitaron en su totalidad a causa de la militarización del Estado y la población. La organización de la sociedad civil a través de los sectores populares en las áreas urbana y rural fue extremadamente controlada y desarticulada, en el peor de los casos muchos de sus dirigentes fueron secuestrados y asesinados (Centro de Estudios de Guatemala, 1995: 143).

El poder se mantuvo en manos del ejército y consecuentemente el control del aparato estatal. Por ejemplo, para controlar a la sociedad civil, parte de la estrategia contrainsurgente del ejército tuvo dos momentos:

- Desorganización social. Es decir, que desarticulaban las organizaciones comunitarias y populares existentes.
- Reorganización y control de la población. Para ello implementaron campos de concentración denominados “*aldeas modelo*”, donde mantenían a la población rural que habían detenido en la montaña, después de haber huido de sus comunidades por la violencia que se estaba desarrollando (Osorio y Aguirre, 1999: 111).

En síntesis, la organización y participación de la sociedad guatemalteca ha estado sujeta a la dinámica antidemocrática, corrupta y violenta de gobiernos militares que por varias décadas han gobernado al país. Como consecuencia, la población representada en los diversos sectores y en general, ha vivido experiencias de frustración frente a una realidad que le ha vedado sus más elementales derechos, cuya responsabilidad ha estado en manos del Estado y sus instituciones, lo cual no ha sido posible dadas las razones ya descritas. Esto pone de manifiesto la cultura política en las relaciones de autoridad y sujeción creadas a lo largo de dichos períodos, cuyo efecto se refleja en actitudes de desinterés y temor para participar en asuntos de interés común, situación que también ha generado nuevas formas de violencia y dependencia.

## **Transición política: el camino hacia la Descentralización en el contexto de la Reforma del Estado**

Producto de los paradigmas dominantes en la evolución del Estado a nivel latinoamericano, en Guatemala de 1985 a 1996 se registran acontecimientos históricos importantes:

Con el fin de la guerra fría y en consonancia con *el Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo trazado por los regímenes militares entre 1982 y 1985*<sup>16</sup> (Macleod, 1987: 159), empieza la transición política de gobiernos militares a manos de civiles. El proceso se inicia con la convocatoria a elecciones generales (Presidente, Vice-presidente, Diputados y Corporaciones Municipales). Como resultado de ello, el 14 de Enero de 1986, asume el nuevo gobierno civil electo popularmente encabezado por el Licenciado Marco Vinicio Cerezo Arévalo. Los planes de este gobierno promovieron la creación de los Consejos de Desarrollo, considerando que serían foros en donde la sociedad civil guatemalteca podría “*crear consensos que facilitaran el desarrollo. El sistema de Consejos estaba previsto que funcionara en cinco niveles (local, municipal, departamental, regional y nacional)*”, los dos primeros niveles buscaban promover “la participación directa de la población en el manejo de la cosa pública” (Instituto de Estudios y Capacitación Cívica, 1996: 22,23).

Según el Instituto de Estudios y Capacitación Cívica, el sistema político resultante era una combinación de democracia representativa, democracia directa y corporativismo (Instituto de Estudios y Capacitación Cívica, 1996: 22, 23). Sin embargo, este esfuerzo no alcanzó los objetivos esperados pues, según Gálvez Borrel, en la práctica los resultados fueron escasos debido a lo complicado y burocrático del proceso administrativo delineado para promover la descentralización; hubo desconfianza de las fuerzas políticas y otras organizaciones sociales pues suponían que había interés del partido de gobierno en utilizar este medio para eternizarse en el poder, a tal punto que

---

<sup>16</sup> Este plan fue aprobado en Abril de 1982, considerándose “*el plan más sofisticado de contrainsurgencia en la historia de Guatemala, y probablemente en América Latina*”. Dicho plan prescribía la ejecución de cuatro componentes denominados: Victoria 82, Firmeza 83, Reencuentro Institucional 84 y Estabilidad 85, siendo éste último el que promueve el proceso de “apertura democrática” con el que se convoca a elecciones generales (Macleod, 1987: 157, 159, 160) donde saldría electo el Lic. Cerezo Arévalo.

interpusieron un recurso de inconstitucionalidad contra el funcionamiento de los Consejos Locales y Municipales, el cual finalmente fue suspendido y lo que Gálvez Borrel denomina “*falta de voluntad política*” expresada, por una parte, por la prioridad que el gobierno central le daba a los problemas coyunturales postergando la necesidad de tomar decisiones a favor de la descentralización y participación ciudadana, y por otra parte a mantener la concentración del poder dado el temor que representaría descentralizar ese poder en donde compartir la toma de decisiones con los gobiernos municipales y la ciudadanía, les haría perder autoridad y control sobre el mismo el cual tradicionalmente estaba concentrado en el nivel central (Gálvez Borrel, 2002: 18, 19, 20).

La transición política en mención, generó grandes expectativas pues la población creyó que el sistema permitiría la participación y gestión directa de sus intereses “*largamente excluidas por las dictaduras*” (Debate 40, 1998:24). Lo que pocos sabían era que la transición fue “*pactada*” con las élites y no en consensos con intereses sociales, lo cual afectó negativamente el escenario de participación en la gestión pública pues el proceso de decisiones seguiría siendo limitado porque indudablemente continuaba la persistencia del sistema político con rasgos autoritarios y centralistas (Debate 40, 1998: 21).

Otro acontecimiento fue el surgimiento de la ola de la descentralización y por eso en la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985 nuevamente se reconoce la calidad autónoma de los municipios, las funciones y el rol de los gobiernos locales, así como la asignación de los recursos económicos para la prestación de los servicios públicos a la población (FUNCEDE, 2002: 10).

En este sentido, la descentralización en sus diversas modalidades, tiene como objetivo esencial acercar las decisiones a la población por medio de sus autoridades locales electas, pero muchas veces la poca voluntad política o la escasa visión social de ellas condicionaron que la práctica de participación ciudadana tuviera un espacio muy limitado. Por ejemplo, la insuficiencia de recursos económicos para contar con un presupuesto municipal adecuado que respondiera a las necesidades de la población o el exceso burocrático para el desembolso en la ejecución de los proyectos, han sido razones para desmotivar la acción ciudadana en torno a la gestión municipal (Córdova Macías y Rivera, 1996: 123).



Una de las grandes limitaciones provocadas por la centralización y el autoritarismo, era que los gobiernos locales no contaban con asignación y mecanismos adecuados para obtener financiamiento a fin de atender las necesidades de la población. Ante estas circunstancias surgió la idea de crear un aporte constitucional para las Municipalidades, puesto que se consideraba que todos los problemas eran de índole financiero, pues ni con la elevación de arbitrios podrían superar los mismos; sin embargo, más allá del mero problema financiero esta cuestión se relacionaba con *“el significado del municipio y su autonomía”* (Instituto de Estudios y Capacitación Cívica, 1996: 18, 19, 20).

Con todo y los problemas existentes para hacer efectivo el aporte constitucional, el primer pago se realiza en 1987, sin embargo, no había condiciones favorables a nivel municipal para hacer uso racional y efectivo del mismo por varias razones: las mismas no estaban preparadas pues no existían capacidades instaladas para ejecutarlo, los alcaldes no tenían relación cercana y permanente con los vecinos, el modelo piramidal de la centralización heredada de los gobiernos centrales se repetía dentro del municipio pues los recursos se concentraban en la cabecera municipal, afectando a la población del área rural, no habían mecanismos para canalizar necesidades entre la administración municipal y las diversas organizaciones vecinales, éstas últimas no estaban acostumbradas a utilizar esta instancia para presentar sus demandas (Instituto de Estudios y Capacitación Cívica, 1996: 27, 28).

También es importante apuntar que *“la legislación vigente desde el período liberal”* no ofrecía oportunidades de relacionar a la población con sus autoridades, *“ya que el régimen impuesto sólo hacía esperar obediencia de la ciudadanía”* (Instituto de Estudios y Capacitación Cívica, 1996: 30)

El tercer acontecimiento es que en 1987 inicia el proceso de las negociaciones de paz, el cual concluye en 1996 con la firma de los Acuerdos de Paz, entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca -URNG-, que pone fin al conflicto armado interno. Para fines de negociación de los citados Acuerdos, se dividieron en dos clases *“Operativos y Sustantivos”* (FUNCEDE, 2002: 3).

Los Operativos son aquellos relacionados con el cese al fuego, la desmovilización y reinserción de la URNG a la vida política-social del país,

también incluía el cronograma para la implementación, cumplimiento y verificación de los Acuerdos (FUNCEDE, 2002: 3).

Respecto a los Acuerdos Sustantivos, son los que están relacionados con problemas histórico nacionales, de allí se desprendieron los siguientes:

- Acuerdo Marco sobre Democratización para la búsqueda de la paz por medios políticos, conocido como el “Acuerdo de Querétaro” (25 de Julio de 1991)
- Acuerdo Global sobre Derechos Humanos (29 de Marzo de 1994)
- Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado (17 de Junio de 1994)
- Acuerdo sobre el Establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las Violaciones a los Derechos Humanos y los hechos que han causado sufrimientos a la población guatemalteca (23 de Junio de 1994)
- Acuerdo sobre Identidad y Derecho de los Pueblos Indígenas (31 de Marzo de 1995)
- Acuerdo sobre Aspectos Socio-económicos y Situación Agraria (6 de Mayo de 1996)
- Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática (19 de Septiembre de 1996)
- Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral (7 de Diciembre de 1996)
- Acuerdo de Paz Firme y Duradera (29 de Diciembre de 1996) (FUNCEDE, 2002: 3)

Por la relación entre la participación ciudadana y el rol de los gobiernos locales en el contexto de la construcción democrática del país, para fines de la presente investigación, se considera que los Acuerdos de Paz relacionados son:

- Acuerdo sobre Identidad y Derecho de los Pueblos Indígenas. Constituye el reconocimiento fundamental para la construcción de una nación multiétnica, pluricultural y multilingüe (FUNCEDE, 2002: 3).
- Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática. Manifiesta que *“la paz descansa sobre*

*la democratización y la creación de estructuras y prácticas que, en el futuro, eviten la exclusión política, intolerancia ideológica y polarización de la sociedad guatemalteca*”. Señala también la importancia de fortalecer a las instituciones civiles con la participación y organización ciudadanas a través de las distintas fuerzas políticas y los sectores sociales representativos (FUNCEDE, 2002: 4).

En resumen, en el lapso de 1985 a 1996 sucedieron tres grandes acontecimientos que marcaron la transición política democrática en Guatemala. El primero, la promoción del proceso electoral en 1985 para instaurar el primer gobierno civil que por varias décadas había sido presidido por los militares, el cual toma posesión en Enero de 1986. El segundo, con el resurgimiento de la ola de la descentralización a nivel latinoamericano, en Guatemala se establece oficialmente dicho proceso en la nueva Constitución Política vigente a partir de 1985, en la que nuevamente se reconoce la calidad autónoma de los municipios y de sus respectivos gobiernos. Y finalmente, el tercero, con el inicio en 1987 de las negociaciones de paz que concluyen a finales de 1996.

### **Participación ciudadana en los asuntos públicos**

Edmundo Urrutia, en su ensayo sobre *“Transición y Crisis de Gobernabilidad”*, comenta que en el espacio de transición a partir de la firma de los Acuerdos de Paz y el impulso de la descentralización, principalmente, la sociedad civil ha tenido nuevos espacios -que durante la represión armada no existieron- para reivindicar sus derechos y obligaciones, *“con capacidad para elegir y controlar a quienes ejercen el poder”*, pero sólo se dieron las expectativas sin la capacidad de satisfacerlas (Urrutia, 2004:22).

Tal situación es producto de las estrategias implementadas por los partidos políticos tradicionales, vinculadas al objetivo exclusivo de alcanzar el poder. En este sentido, la participación indígena en el ámbito local se abre hacia nuevas iniciativas que no se limitan al simple hecho de *“alcanzar el poder”* sino de reconstruir el tejido social y la identidad étnica fragmentadas por el conflicto armado interno, y surgen como proyecto político alternativo los comités cívicos que si bien no han logrado consolidarse han permitido hacer

más localizada la idea del bien común y de la participación ciudadana, en relación con los partidos políticos tradicionales (Bastos y Camus: 2003, 271).

Un ejemplo de lo anterior, es la experiencia del comité cívico Xel-jú en Quetzaltenango que se ha caracterizado por contar con el componente étnico definido “*y desde el que organiza su discurso y su acción*” procurando crear un gobierno participativo. El resultado de esta tendencia es que una buena proporción de municipalidades en el altiplano son encabezadas por indígenas, que si bien se constituyeron como amenazas políticas para el ejército al final de la década de los setenta y la década de los ochenta, se recuperan y fortalecen a partir de la transición política de 1985 (Bastos y Camus: 2003, 271).

A pesar de ser un factor de pertenencia étnica, la llegada de indígenas al poder local, no ha sido razón para evitar que en los últimos años se hayan registrado levantamientos de la población contra actos de corrupción y malversación de fondos por parte de sus autoridades municipales (Bastos y Camus: 2003, 271).

Así, también ha motivado la resistencia ciudadana que muchas veces se manifiesta en el hecho de no pagar impuestos o en no participar en grupos sociales. En tal sentido, Thillet y Franco, coinciden en señalar que “*el autoritarismo no sólo fomentó la centralización del poder político sino también el distanciamiento entre el Estado y la sociedad civil*”, por eso existen dificultades para desarrollar procesos de alianza y gestión vinculante y eficaz entre las autoridades municipales y la población (Thillet de Solórzano, 1992: 121, 122; Franco, 2003: 253).

De allí, como señala Pásara, “*que exista la percepción manifiesta del desinterés por los asuntos públicos, ofertas electorales, desconfianza en los partidos y en los políticos*” (Pásara, 2003: xvi). Por ejemplo, Córdova Macías y Rivera, en su análisis sobre gobierno local y participación ciudadana en varios municipios de Guatemala, comentan que muchas veces el desinterés de la población por involucrarse en el proceso de la gestión pública municipal tiene qué ver con el incumplimiento de los ofrecimientos hechos por los políticos, mayormente durante la campaña proselitista, lo que redundo en desconfianza para participar en dicho proceso (Córdova Macías y Rivera, 1996: 123).

En conclusión, como ya se ha visto la población guatemalteca ha estado marcada por fuertes experiencias de violencia; sin embargo, ha iniciado

procesos de reconstrucción y redefinición de la organización para la participación ciudadana, que con el respaldo de los Acuerdos de Paz tienen fuertes vínculos hacia el fortalecimiento del sistema democrático, como condición favorable, para ir desarrollando el concepto y la experiencia de Estado-Nación realmente incluyente, pero que en general ha sido condicionado por la falta de voluntad política de los gobernantes de turno y de la URNG.

Finalmente, los cambios que se experimentan ahora en Guatemala *“están alterando la vida comunitaria”* pues en muchos casos están tratando de *“implantar y organizar en comunidades tradicionales las instituciones económicas y políticas del Occidente Moderno, con enfoque individualista”*, lo que culturalmente afecta las formas propias o de innovación para gobernar colectivamente (Urrutia, 2004: 22).

## **CAPITULO 3**

Las páginas de este capítulo contienen la descripción de los municipios donde se realizó la presente investigación. Dicha descripción se circunscribe a datos cuantitativos de territorio y población, ubicación geográfica y colindancias, situación socio-económica y organización municipal. También se ilustran ambos municipios por medio de tres mapas: uno, ubica al departamento de Baja Verapaz en la república de Guatemala y, los otros dos, a cada municipio en el departamento de Baja Verapaz. Por último, se concluye con un cuadro general que resume los principales datos de cada municipio, presentados ampliamente a continuación.

### **3.1 Descripción de los municipios**

El departamento de Baja Verapaz está ubicado en la parte central del territorio guatemalteco, cuenta con 8 municipios: Salamá que también tiene la calidad de cabecera departamental o ciudad principal, Rabinal, Cubulco, Purulhá, Granados, San Jerónimo, Santa Cruz El Chol y San Miguel Chikaj. De acuerdo a la regionalización administrativa vigente pertenece a la Región II Norte. Ver mapa No. 1. A continuación la descripción de los municipios estudiados en la presente investigación.

#### **3.1.1 San Miguel Chikaj**

##### **Ubicación territorial y población**

El municipio de San Miguel Chikaj pertenece al departamento de Baja Verapaz. Según el estudio sobre las Toponimias Maya Achi, elaborado por la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala -ALMG-, el nombre antiguo de este lugar en idioma Achi es Xik'aaj que significa emplumado o plumaje (ALMG, 2003:23).

De acuerdo a la regionalización administrativa vigente en el país, el departamento es parte de la región II Norte, el referido municipio ocupa una extensión territorial de 300 kilómetros cuadrados, cuenta con 8 aldeas y 20 caseríos (Agenda de Desarrollo Municipal 2001, INE: 2002).

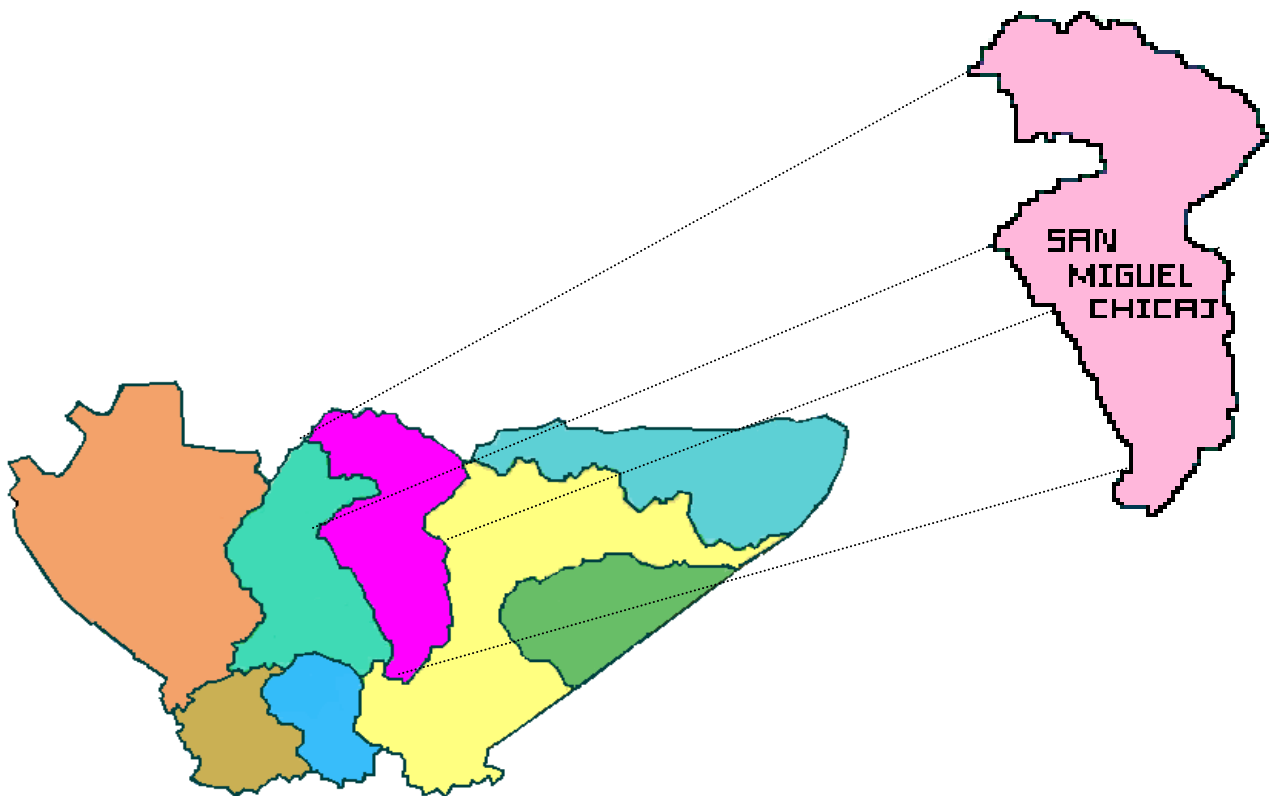
San Miguel Chikaj está ubicado en el centro del departamento de Baja Verapaz, limita al oriente con los municipios Salamá y Purulhá, al occidente con los municipios de Rabinal y El Chol, al norte con el municipio de Purulhá y al sur con Salamá (Monografías de Baja Verapaz, INE: 2002) Ver mapa No. 2.

Según los datos registrados en los Censos Nacionales de 2002, la población total del municipio es de 23,201 habitantes, de quienes 9,439 viven en el área urbana y 13,762 en el área rural; la población económicamente activa es de 4,242. Del total de la población 21,633 pertenecen a la etnia Achi y 1,568 a la etnia Ladina o Mestiza (INE: 2002).





Mapa No. 2



## **Situación socio-económica**

Todas las personas entrevistadas señalaron que la problemática social y política ha estado condicionada por tres grandes factores: el primero fue la represión ocasionada por el conflicto armado interno que recrudeció en la década de los ochentas, afectó mayormente a líderes campesinos, Catequistas y Delegados de la Palabra de la Iglesia Católica. A este respecto, Zepeda agrega que aquí no hubo mucha incorporación de los pobladores al Comité de Unidad Campesina -CUC-<sup>17</sup> y a la guerrilla (Zepeda, 2004: 165).

Investigaciones realizadas recientemente, señalan que en este municipio apenas existe información de una masacre ocurrida el 27 de Septiembre de 1981, víspera de la fiesta patronal, en el área urbana de San Miguel cuando los paramilitares dispararon indiscriminadamente a los vecinos que salían de un jaripeo organizado para dicha celebración, con un saldo estimado de veinte muertos. Otra masacre se cometió en la aldea Santa Rita Sur, donde fueron secuestrados y asesinados diez vecinos, seis de ellos catequistas. A pesar de todo y coincidiendo con Zepeda puede decirse que “la represión no alcanzó la magnitud ni tuvo las consecuencias que en Rabinal” (ESM-5, ESM-6, ESM-13, Zepeda, 2004: 165).

La importancia de este factor radica en que, además del hecho en sí, que paralizó por medio del terror a toda la población, los vecinos cómplices y afines a la represión han estado tratando de mantener el poder después de la firma de la paz, infiltrándose en las organizaciones locales y procurando tener el control de las mismas. A manera de ejemplo, puede citarse el caso del Comité de Aguas y ASOCHICAJ, en cuanto a asociaciones civiles, y en las Cofradías Indígenas Católicas que mantienen una pugna con la Iglesia Católica (ESM-1, ESM-5, ESM-8, ESM-13). Es decir que se constituyen como lo que más adelante se les llama “poderes fácticos”.

---

<sup>17</sup> El CUC es una organización de campesinos y campesinas, trabajadores del campo, indígenas y mestizos pobres; hombres, mujeres, jóvenes, ancianos y niños de diversas etnias y culturas de Guatemala. La organización surgió el 15 de Abril de 1978 por la misma necesidad de las comunidades para exigir sus derechos y luchar contra la pobreza y la militarización en el país.

Durante la segunda parte de la década de los noventa cobra fuerza el liderazgo social que todavía mantienen en algunos cantones las pandillas o maras juveniles con objetivos delincuenciales y que provocan zozobra en la población debido a los asaltos a mano armada en las viviendas o en la calle a ciertas horas del día y la noche, con poca incidencia de control de parte de las autoridades policíacas del lugar para garantizar la seguridad de la población (ESM-7, ESM-8).

Puede concluirse con que, tanto los grupos paramilitares como las pandillas, se constituyen como poderes fácticos existentes en la población ejerciendo temor e inseguridad en la dinámica interna de convivencia social, aunque es importante señalar que los primeros han disminuido su poder a partir de algunas condiciones favorables de la transición política democrática en cuanto a la aplicación de los Acuerdos de Paz y las derivadas leyes de participación referidas a la reivindicación social, étnica y de las mujeres principalmente (ESM-7, ESM-8).

Esta situación ha frenado en gran medida la participación y organización ciudadanas por convicción frente a acciones propositivas en beneficio de la propia población, más bien ha estado condicionada por requisito institucional para acceder a los proyectos de desarrollo.

El segundo factor tiene que ver con el liderazgo político que ejerce en el territorio municipal la dirigencia política de la aldea San Gabriel Pantzuj. Esto se debe a que la referida aldea, ostentó la categoría de municipio hasta 1935, a partir de ese año fue anexada a San Miguel Chikaj (ESM-1, ESM-2, ESM-3, ESM-10, ESM-14; Barrios, 1996: 138).

Este antecedente histórico sigue influyendo en la capacidad que tiene la población de la aldea para elegir al alcalde municipal y ejercer el poder político desde allí, sin embargo, no es un conflicto que ponga en riesgo la seguridad ciudadana y que condicione fuertemente la convivencia entre sus habitantes (ESM-2, ESM-3, ESM-13, ESM-14). Situación que coincide con lo expresado por Zepeda, al comentar sobre los principales factores que ocasionan conflictos en el municipio (Zepeda, 2004: 167)

El tercer factor, está relacionado con el nivel de pobreza extrema que se observa debido a varias circunstancias: la escasez de tierra apta para cultivos agrícolas pues en su mayoría son tierras áridas, lo que ha obligado a migrar a

cientos de habitantes en busca de otras fuentes de trabajo, hacia la Costa Sur y el Oriente del país trabajando en calidad de jornaleros o bien hacia los Estados Unidos de Norteamérica. Es importante destacar que el fenómeno de las migraciones es algo que destaca en la sociedad sanmiguelense actual. Aunque no se pudieron obtener las estadísticas concretas, además de ser masiva entre la juventud, es la que está manteniendo a muchas familias y la que está provocando los cambios culturales con mucha mayor rapidez que en otras zonas más ricas (ESM-2, ESM-3, ESM-8, ESM-9). A pesar de ser un factor que ayuda a la economía familiar, a la vez ha provocado un deterioro en los valores comunitarios por la influencia cultural externa que consiste en la adopción de prácticas individualistas y poca valoración a la identidad étnica en general.

El acceso a la educación es limitado porque las migraciones laborales dentro del país, se hacen en familia porque se necesita utilizar la mano de obra de la niñez y los adultos, a fin de ayudar a obtener más recursos económicos útiles para la manutención básica. Al revisar las causas de deserción escolar se pudo observar que las migraciones y la falta de dinero ocupan los primeros lugares de las causas de inasistencia a la escuela o por lo menos concluir el nivel primario (Monografía de Baja Verapaz). Sin embargo, puede asegurarse que hoy en día no existen niños y niñas que no asistan a la escuela y la conciencia de la necesidad del estudio está muy fuerte entre la juventud.

Las limitaciones existentes para acceder a la educación se agravan pues hasta el momento las políticas y la reforma de ese sector, no se adaptan tomando en cuenta la temporada de migraciones por trabajos agrícolas o bien procurando mayor cobertura de educación con orientación ocupacional para la niñez y juventud que haga más atractivo el proceso de formación.

Finalmente cabe destacar que la economía local está caracterizada por la producción agrícola de maíz, frijol, maní, tomate, pepino y cítricos; la producción artesanal de los tejidos en telares de cintura tales como manteles de mesa, fundas para almohadas, estolas, etc, los cuales son de muy buena calidad siendo promocionados a nivel nacional e internacional, por lo que en los últimos años ha empezado a convertirse en un producto de exportación hacia Europa y Estados Unidos. Aún así, las familias todavía siguen manejando una economía de subsistencia básica.

## **Organización en el municipio**

La máxima organización formal estatal existente en el municipio es la municipalidad, la cual es representada por el Alcalde Municipal para dirigirla<sup>18</sup> y hacer cumplir las disposiciones emanadas del Concejo Municipal como responsables representativos del ejercicio del gobierno en el municipio.

La municipalidad, está distribuida en varias unidades tales como: Secretaría, Tesorería y Oficina Municipal de Planificación, de allí se desprenden sub-unidades tales como el Registro Civil, Mercado, Policía Municipal y personal de intendencia. De acuerdo al registro de la Policía Municipal, se cuenta con 150 Alcaldes Auxiliares ubicados en cada cantón del área urbana, aldeas y caseríos de todo el municipio, quienes son los encargados de representar al Alcalde Municipal y a la comunidad en asuntos de gestión comunitaria. Pareciera contradictoria la cantidad de Alcaldes Auxiliares existente frente a la cantidad de comunidades existentes en el municipio, sin embargo, es preciso aclarar que de acuerdo al sistema tradicional de organización comunitaria hay lugares que tienen de 1 a 8 alcaldes auxiliares que efectúan turnos semanalmente y por eso se les llama semaneros (ESM-4, ESM-12).

En entrevista con el responsable de la Policía Municipal, se sabe que el número de Alcaldes Auxiliares o Comunitarios ha variado de un año a otro, predominando la disminución de personas para asumir dicho cargo porque no es remunerado y requiere mucho compromiso tomando en cuenta lo expresado en la Ley de Consejos de Desarrollo y el Código Municipal vigentes.

Según registros de la municipalidad, hasta el año 2003 habían 167 comités registrados, representantes de padres y madres de familia, viudas y huérfanos, mujeres, pro-mejoramiento, de tierras; también hay asociaciones tales como: Asociación de productores de maní, miniriego, ACOSAMI, ASOCHICAJ. Esta última, según indicó un entrevistado de dicha asociación, es responsable de salvaguardar los documentos que contienen la propiedad de los terrenos municipales y son los encargados de autorizar la venta y uso de los mismos, contando con personería jurídica para respaldar sus actuaciones (ESM-11); sin embargo, de acuerdo a las entrevistas realizadas, esta

---

<sup>18</sup> Código Municipal, Art. 53, inciso a

organización en la realidad se considera como un poder paralelo que ha asumido atribuciones que sólo competen al gobierno municipal puesto que según el Código Municipal vigente es a éste a quien le corresponde, como sucede con el resguardo del patrimonio y los recursos del territorio<sup>19</sup>, entre otras atribuciones (ESM-1, ESM-2, ESM-3, ESM-13, ESM-14).

Aparte, existen organizaciones de partidos políticos que son funcionales únicamente durante los procesos electorales. También hay organizaciones religiosas, entre las que cabe mencionar la ACAICHICAJ (Asociación de Cofrades y Autoridades Indígenas Chicaj) que agrupa a las 8 Cofradías existentes, las cuales están organizadas como asociación civil al margen de la Iglesia Católica, un Consejo Parroquial integrado por representantes de todas las aldeas y caseríos, así como de todos los grupos y ministerios laicales católicos. Además, se estima que hay 15 iglesias y/o sectas de origen evangélico.

El sector gubernamental tiene representación municipal permanente del área de salud, educación y la estación de la policía nacional civil, además existe la comunidad lingüística Achi de la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala. Las demás instituciones del sector (Agricultura, Ambiente, Cultura y Deportes, Derechos Humanos y Fondos Sociales) así como Organizaciones no Gubernamentales (Plan Internacional, CARE) no cuentan con permanencia directa, sino un acompañamiento constante y la coordinación necesaria para apoyar programas y proyectos de desarrollo.

### **3.3.2 Rabinal**

#### **Ubicación territorial y población**

El área territorial donde actualmente se encuentra Rabinal se estima que fue fundada entre 1542 y 1545, allí procuraron el asentamiento de los pobladores como parte de la estrategia utilizada para implantar el régimen colonial a través de la evangelización realizada por los frailes dominicos (Alfaro, 2003: 11). Sin embargo, es importante mencionar que la existencia de este pueblo data antes del período colonial, a partir de la llegada de los reyes

---

<sup>19</sup> Véase Código Municipal, Artículos Nos. 33, 35: incisos a, b, n, y

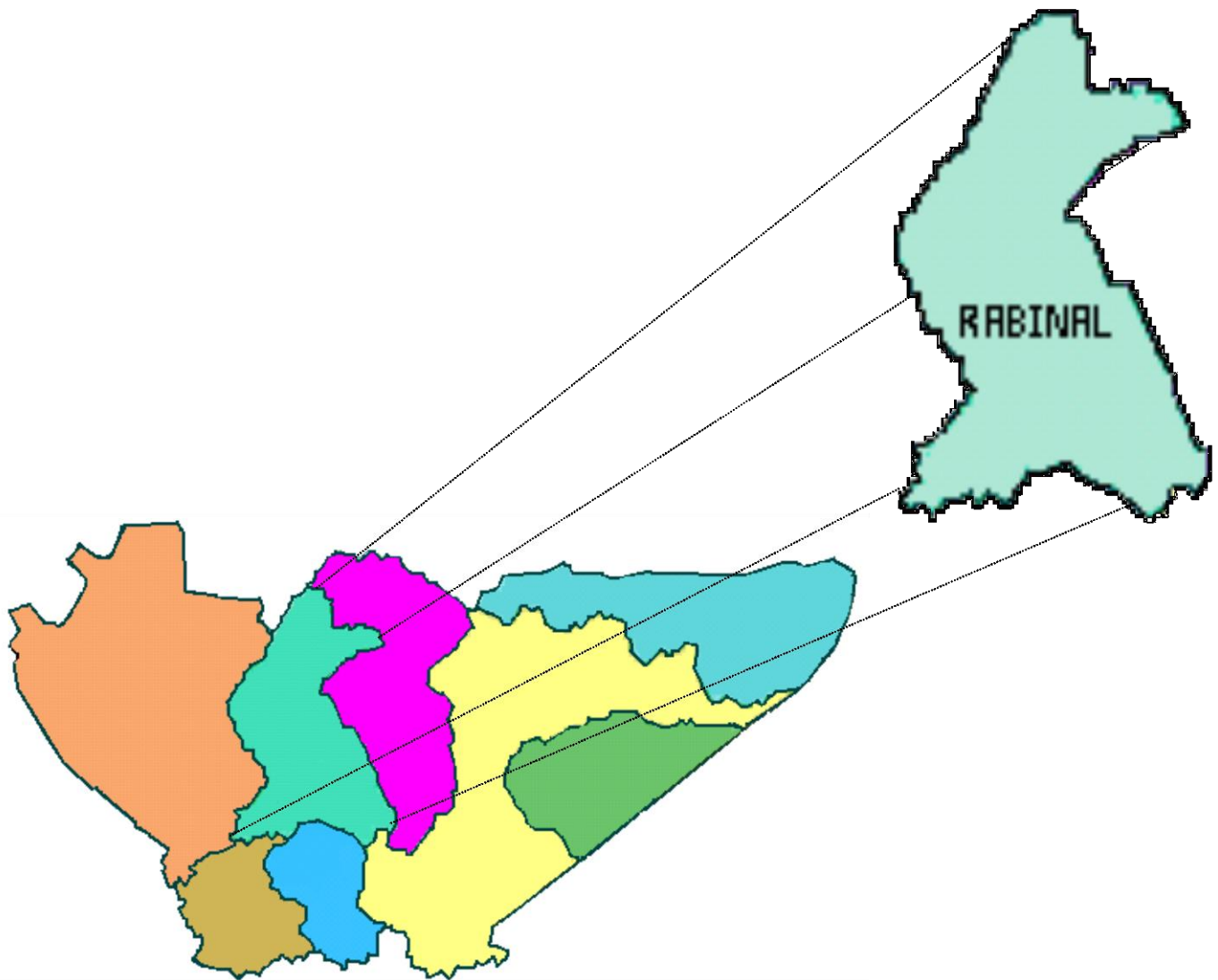
“Balam Quisé, Balam Acap y Mahu Cutá” consignado en el anexo “A” del Título de los Señores de Totonicapán (Alfaro, 2003: 8).

Actualmente este municipio ocupa una extensión territorial de 504 kilómetros cuadrados (EAFG, 1995: 14), cuenta con 27 aldeas y 49 caseríos (Agenda de Desarrollo Municipal 2001; Monografías de Baja Verapaz, INE: 2002). Rabinal, al igual que San Miguel Chikaj, está ubicado en el centro del departamento de Baja Verapaz; limita al oriente con los municipios de San Miguel Chikaj y Salamá, al occidente con el municipio de Cubulco, al norte con el departamento de El K'iche' y al sur con los municipios de Santa Cruz El Chol, Granados y Salamá (Monografías de Baja Verapaz, INE: 2002; EAFG, 1995: 14). Ver mapa No. 3.

Con base en los datos registrados en los Censos Nacionales de 2002, la población total es de 31,168 habitantes, de quienes 9,446 viven en el área urbana y 21,722 en el área rural; la población económicamente activa es de 7,762. Del total de la población 25,500 pertenece a la etnia Achi y 5,668 a la etnia Ladina o Mestiza (INE: 2002).



Mapa No. 3



### **Situación Socio-económica**

Históricamente el municipio de Rabinal se ha caracterizado por mantener un proceso permanente y constante de organización y participación alrededor de iniciativas de reivindicación social y política, que principió por problemas de la tenencia de la tierra y enseguida por abusos de poder cometidos en su contra especialmente por parte de los mestizos involucrados en actos de violencia armada dirigidos por el ejército nacional.

Ruth Del Valle presenta, en el Capítulo II del libro “Violencia Política y Poder Comunitario en Rabinal, Baja Verapaz”, un amplio análisis y descripción del contexto histórico nacional en el que se inserta la experiencia de este municipio. A continuación, a manera de síntesis, se presenta parte de dicho contenido.

Los cambios efectuados por varias autoridades a lo largo de las épocas Colonial, Independentista, Liberal y del gobierno del General Ubico, relacionados con la tenencia y la distribución de la tierra así como la apropiación de espacios de poder local, fortalecieron a criollos y mestizos y mantuvieron una constante de tensiones originadas por abusos, explotación y exclusión hacia la población indígena que también afectó a la población de Rabinal. Continúa señalando Del Valle que, la época revolucionaria de 1944 a 1954, creó condiciones favorables para la proliferación de organizaciones sociales que “en Rabinal se reflejó en la organización de sindicatos rurales y ligas campesinas” útiles para el impulso de la Reforma Agraria, donde surgieron y destacaron líderes comunitarios de la etnia Achi, que más tarde se involucraron en los movimientos guerrilleros surgidos en la década de los sesentas (Del Valle, 2004: 61, 62).

Varios factores tuvieron qué ver en el desencadenamiento de la violencia en el municipio, uno fue la confrontación entre la población y el gobierno de turno por la construcción de la hidroeléctrica de Chixoy, lo que motivó la expropiación y desplazamiento de las comunidades aledañas, de manera forzosa y en forma violenta posteriormente (Zepeda, 2004: 163, 164; ER-9). Esa coyuntura alentó el acercamiento de miembros del Comité de Unidad Campesina -CUC- para hacer conciencia de la organización comunitaria y luchar por la reclamación de la tierra y mejoras en las condiciones de vida para los trabajadores del campo tomando en cuenta que muchas familias rurales

migraban anualmente a la Costa Sur del país, a trabajar a las fincas azucareras (EAFG, 1995: 89).

Otro factor fue la presencia de insurgentes “en las comunidades aledañas al embalse” y un factor más fue “el auge de las organizaciones populares en la región de las Verapaces y en el municipio de Rabinal, en particular” (EAFG, 1995: 110). Los resultados de ese proceso fueron nefastos pues se estima que dejó como saldo la muerte de 4,000 a 5,000 personas a través de 20 masacres aproximadamente, asesinatos extrajudiciales y secuestros a personas individuales (Del Valle, 2004: 72; Suazo, 2002: 2). Estas acciones fueron ejecutadas principalmente por el ejército, la policía, los comisionados militares y las patrullas de autodefensa civil (ODHAG, 1998: 37; Suazo, 2002: 3).

Además de esos factores, Zepeda y dos personas entrevistadas coinciden también en señalar los conflictos de origen religioso, por las diferencias entre católicos y evangélicos dado que consideran que los primeros están asociados con “las víctimas de la represión” y los segundos con “los represores” (Zepeda, 2004: 164; ER-3; ER-9). De manera más reciente, en la década de los noventa, aquí también están siendo afectados por las pandillas o maras juveniles cuyos objetivos están relacionados con actos delincuenciales, quienes están violentando la seguridad y tranquilidad en todo el municipio (Del Valle, 2004: 184). También es importante señalar que, al igual que en San Miguel Chikaj el nivel de pobreza extrema que se observa se debe a varias circunstancias: la escasez de tierra apta para cultivos agrícolas pues en su mayoría son tierras áridas y con los cambios climáticos experimentados en los últimos años el tiempo de sequía ha sido muy prolongado, lo cual se agrava con la incidencia de incendios forestales que se han registrado en toda la región de la Verapaz. Estos motivos obligan a que anualmente tengan que migrar cientos de habitantes en busca de otras fuentes de trabajo, hacia la Costa Sur y el Oriente del país en especial trabajando en calidad de jornaleros o bien hacia los Estados Unidos de Norteamérica.

El acceso a la educación es limitado porque las migraciones laborales dentro del país, se hacen en familia para utilizar la mano de obra de la niñez y los adultos, a fin de ayudar a obtener más recursos económicos útiles para la manutención básica. Como sucede en San Miguel Chikaj, al revisar las causas de deserción escolar las razones ya enunciadas y la falta de dinero ocupan los

primeros lugares de las causas por no asistir a la escuela (Monografía de Baja Verapaz). Igualmente sucede que esta situación se agrava pues hasta el momento las políticas y la reforma de educación, en ese sentido, no se adaptan tomando en cuenta la temporada de migraciones por trabajos agrícolas o bien procurando mayor cobertura de educación con orientación ocupacional para la niñez y juventud que haga más atractivo el proceso de formación.

Finalmente cabe destacar que la economía local está caracterizada por la producción para el consumo y la venta en mínima escala. Así puede citarse la producción de maíz, frijol y cítricos especialmente la naranja; la producción artesanal de los tejidos en telares de cintura tales como manteles de mesa, fundas para almohadas, estolas, etc, los cuales son de muy buena calidad, siendo promocionados a nivel nacional e internacional, por lo que en los últimos años también ha empezado a convertirse en un producto de exportación hacia Europa y Estados Unidos. Otro trabajo que destaca es la producción artesanal de cerámica de arcilla o barro, la cual también es objeto de exportación nacional e internacional. La fruta del árbol de morro es utilizada para elaborar guacales que son útiles para consumo de alimentos y adornos, así como chinchines o sonajas; la producción del nij, que es una pintura o laca brillante, sirve para la decoración de los guacales y jícaras, este recurso proviene de la grasa orgánica del insecto llamado nij (Agenda de Desarrollo Municipal, 2001).

Podría decirse que la economía local se ha incrementado un poco más en los últimos 15 años aproximadamente, como resultado del envío de remesas de dinero de las personas que han migrado a los Estados Unidos de Norteamérica (ER-6, ER-8). Sin embargo, señala Suazo, esto ha traído consigo una nueva problemática y es aquella que está relacionada con otra forma de desintegración familiar y comunitaria y que provoca más daño a las comunidades indígenas y rurales debido al incremento del abandono en que viven (Suazo, 2002: 66). Aún así, las familias todavía siguen manejando una economía de subsistencia básica, lo que ubica al municipio en un 68.9% de pobreza general (Del Valle, 2004: 51).

### **Organización en el municipio**

Como ya se presentó en la parte que describe a San Miguel Chikaj, la máxima organización formal estatal existente en el municipio es la

municipalidad, la cual es representada por el Alcalde Municipal para dirigirla<sup>20</sup> y acatar las decisiones tomadas en el seno del Concejo Municipal. La municipalidad está distribuida en varias unidades tales como: Secretaría, Tesorería y Oficina Municipal de Planificación, de allí que se desprenden sub-unidades tales como el Registro Civil, Mercado, Policía Municipal y personal de intendencia. Según registros obtenidos en la Municipalidad hay 128 Alcaldes Auxiliares, quienes de acuerdo al sistema tradicional de organización comunitaria tienen de 1 a 8 alcaldes auxiliares en las diferentes comunidades que efectúan turnos semanalmente y por eso se les llama semaneros, tal como sucede en San Miguel Chikaj.

Con base en datos obtenidos en la Municipalidad, se estima que en el municipio hay 35 organizaciones no gubernamentales apoyando el desarrollo social y económico; quizás sea el municipio de toda la región donde exista mayor presencia de este tipo de organizaciones tomando en consideración los antecedentes que han caracterizado al lugar y que por ello demandan mayor atención en el proceso de reconstrucción integral. Adicionalmente cabe agregar el registro de 216 comités comunitarios dedicados a acompañar proyectos de agua, energía eléctrica, padres y madres de familia, pro-mejoramiento, mini-riego (Agenda de Desarrollo Municipal, 2001) y de 28 Consejos Comunitarios de Desarrollo -COCODES-. Aparte también existen organizaciones de partidos políticos que son funcionales únicamente durante los procesos electorales. Existen organizaciones religiosas, entre las que cabe mencionar 16 Cofradías (Barrios, 1996: 49) Y 1 Consejo Parroquial; se sabe de la proliferación de iglesias y/o sectas de origen evangélico que incrementaron su presencia en la década de los ochenta, sin embargo, no fue posible obtener el dato cuantitativo de las mismas.

El sector gubernamental tiene representación municipal permanente del área de salud, educación y la estación de la policía nacional civil, también por parte de varias Organizaciones no Gubernamentales, además existe la comunidad lingüística Achi de la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala. Las demás instituciones del sector gubernamental (Agricultura, Ambiente, Cultura y Deportes, Derechos Humanos y Fondos Sociales) y algunas otras

---

<sup>20</sup> Código Municipal, Art. 53, inciso “a”. Esto es válido para todos los municipios del país.

Organizaciones no Gubernamentales que no cuentan con permanencia directa, tienen un acompañamiento constante y la coordinación necesaria para apoyar programas y proyectos de desarrollo.

En síntesis, San Miguel Chikaj y Rabinal son municipios relativamente pequeños en extensión territorial y cantidad de población, donde conviven dos grupos étnicos Achí y Mestizo, siendo mayoría los primeros. En general, han sufrido los embates de la pobreza económica y la violencia durante el conflicto armado interno, mayormente Rabinal. Aunque ya se ha superado la crisis de dicho conflicto, el Estado sigue sin asumir la dimensión del daño psicosocial provocado por la violencia desencadenada y sus efectos, porque todavía no hay visos de impulsar el resarcimiento que requieren las víctimas afectadas en donde puedan insertarse en un amplio proyecto de reconstrucción social integral y que también incluya a la sociedad en general. Además, actualmente han surgido nuevas formas de violencia por la aparición de las maras o pandillas juveniles y de la persistencia de los grupos paramilitares que de alguna manera procuran mantener el control de la población, éstos son los denominados poderes fácticos existentes en el área. A pesar de las dificultades mencionadas, existe un enorme potencial de organización comunitaria e institucional que constituye capital humano y social de mucha importancia, el cual se considera adecuado saber movilizar antes de que se pervierta y tenga el mismo destino que otras fortalezas han tenido y se han deteriorado.

A continuación se presenta el cuadro No. 3 que resume los principales datos de ambos municipios:

Cuadro No. 3

<b>MUNICIPIOS</b>	<b>San Miguel Chikaj</b>	<b>Rabinal</b>
Extensión territorial	300 Kms. Cuadrados	504 Kms. Cuadrados
Población total	23,201 habitantes	31,168 habitantes
Etnias existentes	21,633 habitantes de la etnia Achi	25,500 habitantes de la etnia Achi
	1,568 habitantes de la etnia Mestiza	5,668 habitantes de la etnia Mestiza
No. aldeas y caseríos	8 aldeas	27 aldeas
	20 caseríos	49 caseríos
No. Alcaldes Auxiliares	150	128
No. Comités desarrollo	167	216
Problemática social relevante	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pobreza económica</li> <li>• Escasa inversión interna y externa para la promoción del Desarrollo Económico Local</li> <li>• Poca presencia institucional de OGs y ONGs</li> <li>• Inseguridad ciudadana</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pobreza económica</li> <li>• Efectos psicosociales latentes, producto del conflicto armado interno</li> <li>• Víctimas del conflicto armado interno sin ser resarcidas por el Estado</li> <li>• Inseguridad ciudadana</li> </ul>
Fortalezas destacadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Producción artesanal de tejidos típicos</li> <li>• Numerosa organización de comités y alcaldes auxiliares</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Producción artesanal de barro y tejidos típicos</li> <li>• Organización social activa y permanente</li> <li>• Mayor acompañamiento y presencia institucional de OGs y ONGs</li> </ul>

## **CAPITULO 4**



#### **4.1 El contexto nacional de 1996 a 2003:**

##### **Los compromisos de la Paz**

Como ya se ha destacado en los antecedentes de la presente tesis, Guatemala ha tenido serias dificultades para transitar de un sistema político autoritario a un sistema político democrático, si tomamos en cuenta los altísimos costos políticos, sociales y económicos que hubo que sortear para poner fin al enfrentamiento armado interno cuya duración tenía más de tres décadas, como paso fundamental para la búsqueda de la paz. Dicha búsqueda debía hacerse esencialmente por medios políticos, que de hecho fue un objetivo superior plasmado en el Acuerdo de Querétaro, firmado el 25 de Julio de 1991; este Acuerdo también hace énfasis sobre el interés por el perfeccionamiento de la democracia funcional y participativa, acordar las bases que permitan el desarrollo del país y asegurar con éxito el bien común de la población, así como la necesidad de contar con medidas útiles para “el desenvolvimiento de la democratización en lo político, económico, social y cultural” (FUNDAMAYA, 1997: 15, 16, 17).

Es importante destacar el compromiso de la participación de la ciudadanía en este proceso, por eso en el marco del diálogo e inspirados en el transcurso de las negociaciones, el Gobierno y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca reconocieron la necesidad de crear, en Enero de 1994, la Asamblea de la Sociedad Civil -ASC-<sup>21</sup> para elaborar propuestas relacionadas con los temas sustantivos previstos en el proceso de la negociación de los Acuerdos de Paz. Las propuestas tuvieron su base en los encuentros bilaterales realizados entre cada uno de los sectores (indígena, CACIF, religiosos, sindical y popular, académicos) y la URNG; más tarde, con la intención de procurar seguimiento a los compromisos establecidos se establecieron “mecanismos de participación y consulta entre la sociedad civil y el Estado” ( USAC, 2001: 70, 71, 72; IDEA, 1998: 224).

---

<sup>21</sup> Esta instancia tiene sus antecedentes desde 1989 en la creación del foro “Diálogo Nacional” que fuera convocado por la Comisión Nacional de Reconciliación, ésta última fue creada a partir de los Acuerdos de Esquipulas, Guatemala. Continúa exponiendo el informe, que la iniciativa del foro congregó a más de cuarenta y cinco organizaciones de diversos sectores de la sociedad. Esta instancia estuvo presidida por Monseñor Rodolfo Quezada Toruño, quien también integró a otros sectores tales como Derechos Humanos, Centros de Estudio e Investigación, Mujeres, ONG, Mayas y Prensa (IDEA, 1998: 224).

En los antecedentes de la presente tesis y en investigaciones realizadas por Linares relativos al tema de los Acuerdos de Paz, se indica que para los fines de la negociación de los mismos se dividieron en Acuerdos Sustantivos y Operativos (Linares, 1997: 8, 9).

Los Acuerdos Sustantivos, continua explicando Linares, plantean 317 compromisos que tienen qué ver con la adopción de políticas, planes y la promoción de varios cambios en la legislación del país (Linares, 1997: 8, 9). La dinámica, como se verá más adelante, había tenido lentos y pocos avances que merecen ser reconocidos pero también hay compromisos de carácter estructural que siguen sin ser atendidos o mal atendidos que como el caso de la pobreza en cuanto al crecimiento y la distribución económica, la persistencia de muchos casos de impunidad, la exclusión social especialmente étnica y de género, la ausencia de mecanismos concretos para facilitar la participación ciudadana en los asuntos públicos y la corrupción gubernamental especialmente, seguían siendo grandes males que afectaban el proceso de la democratización en general y que de una u otra forma siguen aquejando a la población. Por su parte las autoridades municipales de esa época manifestaron su crítica hacia las negociaciones de la paz ya que se tocaron temas inherentes del sector municipal sin contar con su participación; sin embargo, los compromisos están referidos a las reformas legislativas del Código Municipal, cuya responsabilidad debía estar a cargo del Poder Legislativo dada la naturaleza de sus funciones (Linares, 1997: 10, 11).

Entre los compromisos relativos a los gobiernos municipales, continúa señalando Linares, están: Impulsar la democracia participativa en el entendido que la ciudadanía toma parte efectiva en la toma de decisiones según sus intereses o necesidades y procurar el consenso como parte de la negociación en los asuntos públicos que le competen. Sin embargo, la gran debilidad que estaba limitando este avance había sido la ausencia de mecanismos para encauzar la participación ciudadana, ya que lo poco que jurídicamente estaba al alcance no había tenido los impactos deseados, como el caso de los cabildos abiertos o la organización del Consejo Local de Desarrollo que durante la gestión gubernamental del Lic. Vinicio Cerezo había sido declarado inconstitucional por un veredicto de la Corte de Constitucionalidad (idem: 14, 15).

El siguiente compromiso es lo relativo a la continuidad del proceso de descentralización, que surgió desde la aprobación de la Constitución Política de la República de Guatemala vigente desde 1985, en el que el gobierno central debe impulsarlo hacia los gobiernos municipales con la debida asignación de recursos técnicos, administrativos y financieros.<sup>22</sup> A decir de Álvaro Velásquez, la descentralización, también es considerada *“como un complemento de la democratización”* al intentar variar *“las relaciones de poder entre centro y periferia, como una palanca para la participación social y como prerrequisito de la modernización para mejorar la economía de la administración”* (Gálvez Borrel, 2002: 40, 41).

El lanzamiento de un programa de capacitación municipal es otro compromiso, como base para que el personal de ese nivel de la administración pública, ejecute las nuevas ocupaciones encomendadas al municipio (Linares, 1997: 22, 23). En ese sentido, Linares comenta que el programa estará dirigido principalmente a *“tareas de ordenamiento territorial, catastro, planificación municipal, administración financiera, gestión de proyectos y capacitación a organizaciones locales para que puedan participar efectivamente en la resolución de necesidades”*, adicionándole la recomendación de complementarle temas relacionados con las funciones y atribuciones específicas del Concejo Municipal, Alcalde, Síndicos y Concejales, procedimientos de compras y contrataciones según la ley específica, prevención y resolución de conflictos (idem: 23, 24, 25).

El punto de llegada, después de recorrer nueve años de discusión, análisis y reflexiones, se marca a partir del 29 de Diciembre de 1996 cuando se firma el Acuerdo de Paz Firme y Duradera pues cobran vigencia todos los Acuerdos suscritos, a excepción del Acuerdo Global sobre Derechos Humanos *“que tuvo vigencia desde su firma”* (Linares, 1997: 9). Posterior a la firma del Acuerdo en mención, la Asamblea de la Sociedad Civil se convirtió en un espacio ciudadano autónomo, en donde también se buscaba discutir, reflexionar e incidir sobre temas de importancia nacional y vigilar el

---

<sup>22</sup> Véase Artículo No. 224 relacionado con el impulso a la Descentralización

cumplimiento de los Acuerdos de Paz.<sup>23</sup> Así, se inicia con la premisa de resguardar y asegurar la paz en toda su dimensión, a fin de procurar una amplia plataforma necesaria para generar el desarrollo justo y coherente que permitiera superar los grandes problemas históricos de la sociedad guatemalteca.

En síntesis, las bases del gobierno y la ciudadanía para sustentar el nuevo modelo guatemalteco de gestión pública en el municipio, ha estado determinado por la evolución del cumplimiento de los Acuerdos de Paz a partir de los compromisos asumidos en los mismos, los cuales son considerados medios para la democratización y que tienen qué ver con la reorganización del Estado y la apertura de nuevos espacios de participación ciudadana para compartir el ejercicio del poder público.

### **La gestión gubernamental del Licenciado Álvaro Arzú (1996-2000)**

Nuevas expectativas favorables y esperanzadoras se abrieron al concluir oficialmente el conflicto armado interno, con la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera en Diciembre de 1996. Esto para muchas personas realmente se consideró un acto sin precedentes, aunque, el otro lado de la moneda como solemos decir, estaba cargado de vacilaciones porque la desinformación y la indiferencia de muchos otros, especialmente de aquellos sectores recalcitrantes acostumbrados a mantener el control por medio de la violencia y la represión, había generado desconfianza y apatía hacia este evento histórico. Así comenzó esta nueva etapa en la vida política y social del país. Similar manifestación expresa Raúl Zepeda, en la publicación relativa a la colección sobre Cultura de Paz (Zepeda, 2004: 196).

En materia de la gestión pública, este período gubernamental caracterizó su intervención en la administración pública por el impulso a la privatización, desconcentración y descentralización de servicios. La primera de las tres acciones estuvo vinculada a la energía eléctrica, las telecomunicaciones, la extensión de licencias de conducir y pasaportes (Pacay, 2001: 32). Las dos últimas estuvieron enfocadas principalmente al nivel departamental y local, por

---

<sup>23</sup> En “Balance del Cumplimiento de los Acuerdos de Paz, una visión de la Sociedad Civil”, 1997-1999, Asamblea de la Sociedad Civil, Guatemala

ejemplo en el sector de Educación, los fondos para la administración del Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo -PRONADE- que venía funcionando desde 1994 fueron trasladados directamente a las comunidades por medio de comités organizados para el efecto, haciéndolos responsables de la contratación de maestros y compra de recursos educativos. Una debilidad de dicha medida fue la marginación de los gobiernos municipales para participar en el proceso (Pacay, 2001: 31).

Otro ejemplo es lo relacionado al fortalecimiento de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural a nivel Departamental, que según el espíritu de la ley que respaldaba su funcionamiento, debían ser foros de participación y concertación para la toma de decisiones del desarrollo como una forma de democratizar el proceso de la gestión pública; sin embargo, “*se priorizaron las obras y no los procesos*” (Pacay, 2001: 30) porque interesaba más hacer prevalecer obras de infraestructura básica a fin de aprovechar el financiamiento proveniente de donaciones y préstamos producto de la firma de la Paz, a través de los Fondos Sociales principalmente de FONAPAZ, FIS, FSDC, FODIGUA y de la Cooperación Internacional.<sup>24</sup> En el caso de la toma de decisiones y ejecución del financiamiento de los fondos sociales en mención, la mayoría de ellos pasó por alto la consulta y coordinación con los gobiernos municipales, se limitaron a trabajar directamente con las comunidades beneficiadas (Pacay, 2001: 31, 32), como se verá más adelante en el caso de estudio comparativo de los municipios de San Miguel Chikaj y Rabinal en Baja Verapaz.

De acuerdo al balance sobre el cumplimiento de los Acuerdos de Paz de 1997 a 1999, presentado por la ASC, el proceso de paz durante la gestión gubernamental de Arzú se empezó a deteriorar ya que “*el gobierno no construyó realmente una institucionalidad de la paz*”, porque su equipo de trabajo no se involucró plenamente en las ocupaciones de la paz, en términos del diseño y ejecución de políticas públicas, programas, proyectos con su respectivo presupuesto ya que no hubo un encadenamiento técnico necesario que asegurara este cometido.<sup>25</sup> Tampoco se implementó algún sistema permanente de información, divulgación y evaluación constante del proceso de

---

<sup>24</sup> FONAPAZ es el Fondo Nacional para la Paz, FIS es el Fondo de Inversión Social, FSDCes el Fondo Social para el Desarrollo Comunitario, FODIGUA es el Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco

<sup>25</sup> Este es el mismo informe al que se hace referencia en el pie de página No. 8 del presente trabajo.

paz, el informe continuo señalando que *“la ciudadanía jamás escuchó datos, balances o preocupaciones del gobierno respecto al cumplimiento de los compromisos”*.

Finalmente, agrega el informe en referencia, la Misión de Naciones Unidas para Guatemala -MINUGUA- manifestaba su preocupación al señalar que se seguía afectando a las poblaciones más golpeadas por el conflicto armado interno porque continuaba la presencia militar en aquellos lugares y cita que de 105 Destacamentos existentes antes de la firma de la Paz, sólo se había reducido a 93 en la fase post-conflicto.

### **La gestión gubernamental del Licenciado Alfonso Portillo (2000-2004)**

Esta administración se caracterizó por continuar y fortalecer el proceso de la Reforma del Estado, de esa cuenta se promovió por medio del poder Legislativo la aprobación de la nueva Ley de Descentralización según Decreto No. 14-2002, así como las reformas al Código Municipal y la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural que constan en los Decretos números 12 y 11 del año 2002 (COPRE, 2002). También es importante comentar que existieron varias propuestas por parte de diversos sectores para poder abonar a este esfuerzo. Por ejemplo, para la Ley de Descentralización, dice Pacay Guillermo, se conocieron tres iniciativas de las cuales dos fueron presentadas por diputados del Congreso y una por parte del Comisionado Presidencial para la Modernización y Descentralización del Estado (Pacay, 2001: 35, 36, 37), las cuales indudablemente aportaron a la aprobación del documento final.

A propósito de las leyes mencionadas, hay principios básicos recogidos, comenta Gálvez Borrell. Entre los principios establece la importancia de la participación ciudadana y comunitaria relacionada con su intervención directa en la discusión y decisión de asuntos que le interesan y cita a manera de ejemplos la importancia del municipio como espacio inmediato para dicho fin, la participación como fuente de inspiración para *“la actuación del municipio y de otras entidades locales”*, el derecho que le asiste a las comunidades para fiscalizar los programas de descentralización (Gálvez, 2002: 14, 15, 16). Dentro *“del reconocimiento al carácter multilingüe, pluricultural y multiétnico de la sociedad y del Estado guatemaltecos”*, los principios identificados son: el respeto a las culturas que conviven en el país, la promoción de la democracia

participativa, reconocimiento de la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y no indígenas y la creación de la Comisión de educación bilingüe intercultural dentro de la Corporación Municipal (Gálvez, 2002: 16). Como consideración personal, los principios destacados por Borrell, constituyen marcos esenciales que viabilizan el proceso de la democratización de la gestión pública principalmente en lo referido a la incidencia gubernamental y ciudadana, objeto de este trabajo. No obstante ese importante avance en materia de legislación, este gobierno como el anterior le dio poca importancia al seguimiento de los Acuerdos de Paz, ya que se mantuvo muy escasa la promoción de los mismos para que la mayoría de la población y las autoridades conocieran su contenido e interpretación. Dice Pásara que se ha comprobado que una buena parte de la población desconoce el contenido de los mismos (Pásara, 2003: xv).

Durante el presente período, se marcaron altos índices de corrupción, manipulación y control social hacia la población. Una de las causas más sonadas de esos actos ilegales fueron los intereses de miembros influyentes y funcionarios de alto nivel del Partido Frente Republicano Guatemalteco, de turno en el poder, que se vieron fuertemente involucrados en esos asuntos, quienes actuaron por medio de las diferentes instituciones estatales. Tales circunstancias estancaron en buena medida el proceso hacia la democratización del poder político vinculados a la rendición de cuentas, la responsabilidad y la transparencia en la gestión de los asuntos públicos.

Para finalizar, poco se ha hablado sobre la responsabilidad de la URNG en el proceso de la paz, la cual tampoco pudo cumplirla como se esperaba porque se preocupó más en resolver sus diferencias internas y reformar su inserción a la vida política del país para convertirse en un partido político (Pásara, 2003: xv).

En resumen, el contexto para la incidencia del gobierno municipal y la ciudadanía en la democratización de la gestión pública, ha estado condicionado por la Reforma del Estado que en el caso guatemalteco tuvo mucho reforzamiento con la firma de la paz y sus compromisos derivados, ello dio paso al marco jurídico en el cual se establecen los primeros mecanismos legales que concretaron el escenario de participación ciudadana y la intervención estatal a escala municipal para descentralizar el proceso; sin

embargo, las gestiones gubernamentales en el ámbito central de Arzú y Portillo, aún con los aportes realizados a los compromisos asumidos, no le dieron la importancia necesaria a las reformas de fondo que permitirían ir superando los problemas estructurales que por décadas han fragmentado a la sociedad guatemalteca; por el contrario, más bien plagaron actos de corrupción y nuevas formas de violencia que prevalecieron frente a la búsqueda del bienestar. Por su parte, la ciudadanía representada en varios sectores a través de la Asamblea de la Sociedad Civil ha hecho sus propios esfuerzos, mediante la organización de foros de debate, análisis y reflexión, para argumentar las grandes demandas de la población y de esa manera incidir en el proceso, a pesar de eso no ha habido el suficiente interés de parte de los gobiernos de turno que demuestre mayores esfuerzos al respecto. Aún así, es respetable el posicionamiento alcanzado entre las partes que negociaron los Acuerdos de Paz y el seguimiento que han tenido estas acciones.

#### **4.2 Caso de estudio comparativo entre los municipios de San Miguel Chikaj y Rabinal**

En el capítulo tres se ha hecho una descripción territorial y socio-económica de los municipios sujetos del presente caso de estudio. Ahora se retoma lo planteado en el capítulo uno respecto a la construcción del concepto de “gestión democrática”. Apuntaba Braulia Thillet que los cambios necesarios para llevar a la práctica dicho concepto deben verse desde el punto de vista administrativo y desde las relaciones de poder que influyen en el sector público.

Con base en la propuesta de la autora y otros puntos de vista identificados con el apoyo de la revisión bibliográfica, se habló sobre la necesidad de que para transitar de un régimen autoritario a uno democrático debían considerarse acciones tales como: investigación y sistematización, capacitación cívica, elaboración e implementación de políticas públicas en el nivel local, diálogo y concertación, relación gobierno-ciudadanía, financiamiento para el proceso de desarrollo municipal, responsabilidad de los partidos políticos y los efectos psicosociales en sociedades fragmentadas por la guerra, que en el caso que nos ocupa es importante dado el conflicto armado interno ocurrido en el país.



La descripción en general tiene como punto de referencia principal la relación con las nuevas responsabilidades delegadas al municipio a través de los Acuerdos de Paz suscritos durante el gobierno de Arzú y la vigencia de la trilogía de las leyes durante el gobierno de Portillo. En el anexo cuatro se encuentran todas las siglas utilizadas.

### **Sistematización**

A lo largo de la investigación realizada trató de verificarse la existencia de documentos de investigación y sistematización de experiencias sobre la gestión pública en el municipio, pero se pudo comprobar por medio de registros institucionales y entrevistas que no ha habido iniciativas al respecto que puedan mostrar estos esfuerzos de parte de los gobiernos municipales y la ciudadanía (ESM-1, ESM-2, ESM-4, ER-1, ER-2, ER-10).

Cuando se realizaron las entrevistas sobre este asunto, las personas entrevistadas comentaron que ha habido experiencias exitosas y debilidades que siguen sin superarse, que en suma pueden catalogarse como lecciones aprendidas. Reconocieron que la ausencia de la investigación y sistematización dificulta poder argumentar y evidenciar la generación de nuevas experiencias o el seguimiento del trabajo realizado para ir consolidando el proceso de desarrollo municipal, sobre todo cuando se trata de la transición de un gobierno a otro. Hasta ahora lo que se sabe es de la sistematización de experiencias, del Proyecto “Voz, Voto y Desarrollo Local” de ASDI-GTZ que entre otros objetivos había visualizado el seguimiento a la gestión del desarrollo local en el marco de la transición de autoridades municipales para el período 2004-2008, basándose en experiencias del período 2000-2004 principalmente.<sup>26</sup> El proyecto en referencia orientó sus acciones en municipios con alto porcentaje de población indígena y afectada por el conflicto armado interno, para lo cual seleccionó 21 municipios de 5 departamentos del país, entre los cuales estaba contemplado el departamento de Baja Verapaz y dentro de éste los municipios de San Miguel Chikaj y Rabinal, entre otros.

---

<sup>26</sup> Véase página No. 11 del Resumen Ejecutivo de la Sistematización de Experiencia del Proyecto “Voz, Voto y Desarrollo Local”

En el proceso generado por el proyecto mencionado, destacó la elaboración de varios instrumentos de trabajo útiles para la mejora de la gestión pública municipal, los cuales fueron validados por autoridades y técnicos con amplia experiencia por medio de revisión de documentos, entrevistas y trabajo con grupos focales. Entre los instrumentos que cabe mencionar están: “Cambio de Gobierno Municipal. Instrumento de traspaso ordenado y transparente para la gestión municipal”, “Programa de capacitación en Gestión Municipal Participativa para autoridades municipales y sociedad civil” y “el ABC del Buen Gobierno Municipal”<sup>27</sup>.

Puede concluirse diciendo que este tipo de experiencias no despertó mayor interés de los gobiernos municipales o de la ciudadanía de ambos municipios, porque permanece latente la preocupación por resolver los problemas del momento y no tanto el desenvolvimiento de los procesos.

### **Capacitación cívica**

Enrique Cabrero Mendoza, en su análisis titulado “Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México” comenta que en varios estudios y eventos de intercambio se coincide en señalar que los gobiernos locales en México no han desempeñado su papel por varias razones, en las que sobresale la ausencia de recursos humanos profesionales y suficientemente capacitados para la función gubernamental, dado que es una condición estructural del municipio, que no posee los medios suficientes, como producto de un sistema político centralista y vertical en la manera de conducir la gestión de gobierno, lo cual ha ido en detrimento del significado del municipio para la función gubernamental.<sup>28</sup> Así, en Guatemala ha sucedido algo similar que por décadas ha mantenido postergado al municipio, luego, el compromiso que significó para las autoridades municipales el nuevo escenario a raíz de los Acuerdos de Paz sobre sus responsabilidades y funciones delegadas para administrar el municipio, fue de preocupación y de incertidumbre, particularmente para los alcaldes municipales. De hecho, la escasa capacitación específica recibida de las instancias del gobierno central

---

<sup>27</sup> Existe una publicación en documentos y una versión en disco compacto con éstos y otros materiales

<sup>28</sup> Documento fotocopiado

encargadas de hacerlo cuando toman posesión de sus cargos, y la poca preparación académica de varias de las personas designadas como autoridades, les ha dificultado ejercer sus cargos. En suma, sintieron que se les hacía más complejo el ejercicio de sus funciones. Ellos reconocen también que tampoco se interesaron por buscar apoyo porque sus esfuerzos se encaminaron más a resolver los problemas coyunturales (ER-1, ER-2, ER-4 ESM-1, ESM-2, ESM-15). A propósito de la preparación académica de las autoridades, Dora Ruth del Valle dice lo siguiente:

*Ser alcalde en Guatemala es fácil. Sólo se necesita ser guatemalteco de origen y vecino inscrito en el distrito municipal para el que quiera participar; estar en el goce de sus derechos políticos (no estar preso) y saber leer y escribir (Artículo 43)” (Del Valle, 2004: 80,81).*

Aquí la autora citada se refiere a lo que dice el Código Municipal vigente. Otra limitante que tenían los alcaldes era el escaso acceso a la tecnología para la mejora de los servicios y, al interior de sus respectivos Concejos Municipales, poco funcionamiento de las comisiones de trabajo que se debían conformar al iniciar la gestión de su mandato según lo establecido en el Artículo No. 36 del Código Municipal (ESM-1, ESM-3, ER-2, ER-10).<sup>29</sup> Esto se aborda con más precisión en el apartado acerca de la relación Gobierno-Ciudadanía.

Las acciones realizadas alrededor de la planificación de los proyectos fueron de mucho beneficio, sin embargo, muchas veces los esfuerzos se vieron truncados por varias razones. La primera razón, un solo Promotor de Desarrollo para cubrir el cien por cien de las comunidades resultaba insuficiente y las Municipalidades no disponían de muchos fondos para poder contratar más personal o para mejorar la remuneración salarial de sus trabajadores, en este caso del PDM. La segunda razón, fue que los fondos sociales, especialmente

---

<sup>29</sup> Es importante aclarar que “Concejo” con la letra “c” en medio de la palabra, según el Artículo No. 9 del Código Municipal vigente, es “el órgano colegiado superior de deliberación y de decisión de los asuntos municipales cuyos miembros son solidaria y mancomunadamente responsables para la toma de decisiones y tiene su sede en la cabecera de la circunscripción municipal”. Mientras que “Consejo” con la letra “s” en medio de la palabra, de acuerdo a la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Artículo No. 1, dice que “es el medio principal de la población maya, xinca y garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca”.

el Fondo de Inversión Social, no respetaron el proceso porque aducían que ellos tenían su propio método de trabajo, lo cual, al parecer, no siempre tomaba en cuenta al gobierno municipal. Aunque muchas veces solo les solicitaban sus aportes económicos al gobierno municipal, cuando se disponía que serían planes tripartitos de financiamiento en la ejecución de los proyectos. Y la tercera era que los intereses políticos partidistas de los diputados o gobernadores departamentales en ambos períodos gubernamentales, condicionaban la ayuda a las comunidades y obviaban los procedimientos ya establecidos (ESM-1, ESM-2, ESM-3, ESM-4, ESM-5, ESM-7, ER-1, ER-2, ER-5, ER-6, ER-9).

En Rabinal, a pesar de los avances que se dieron en aquella época, también seguía persistiendo la verticalidad en la toma de decisiones que al parecer estaba inspirada en lo promulgado en la Política de Seguridad Nacional que estuvo vigente hasta 1986, con la finalidad de centralizar el poder y mantener el control social hacia la población. Las autoridades municipales, creían que debían repetir el mismo estilo de gobernar como en los regímenes militares:

*Aquí (en Rabinal) ese estilo se marcaba más porque varios miembros del Concejo Municipal habían estado involucrados con el ejército en los actos de violencia de aquellos tiempos (ER-4, ER-8, ER-14).*

Para finalizar, se puede concluir con que, más que diferencias comparativas, se identificaron varias similitudes que destacan en ambos municipios:

Los miembros de los Concejos Municipales, durante las administraciones estudiadas, tenían poca preparación académica y conocimiento de las responsabilidades inherentes que ayudara a ejercer de mejor manera los cargos correspondientes. Insuficiente orientación institucional de parte de las dependencias del gobierno central hacia los gobiernos municipales para ejercer sus funciones. Escaso acceso a la tecnología para hacer más eficiente la prestación de los servicios municipales. Poco personal capacitado e insuficiente para cumplir con las nuevas responsabilidades. Las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, especialmente los fondos sociales, no coordinaban sus acciones con el gobierno municipal. Los intereses político-

partidistas de diputados y gobernadores muchas veces ignoraron el nivel municipal de coordinación para atender las necesidades de la población.

Las similitudes identificadas, que se resumen en el párrafo anterior, nos muestran que siguen siendo características que identifican a los cuadros políticos y técnicos responsables de dirigir el municipio guatemalteco. Por su parte las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales se mantuvieron sin reconocer a la autoridad municipal y anteponiendo sus objetivos particulares de carácter institucional frente a la necesidad del conglomerado social en general. Mientras que la clase política, representada en la diputación y gobernación, normalmente mantuvieron el interés partidista antes de atender la necesidad real de la población.

### **Elaboración e implementación de políticas públicas en el nivel local**

En este tema no hubo mucha aportación para describir experiencias, por dos razones importantes. Una razón es que en ninguno de los dos períodos que se estudian se impulsaron políticas relacionadas con el municipio ya que sólo había vigencia de los Acuerdos de Paz sin los mecanismos necesarios para operacionalizarlos, tampoco hubo interés para impulsar un proceso de tal naturaleza. La segunda razón, está relacionada con el hecho de no contar con el recurso humano con la capacidad técnica que permitiera elaborar políticas públicas municipales (ESM-1, ESM-2, ESM-3, ESM-10, ER-1, ER-2, ER-4, ER-10).

También es importante comentar que a partir de Mayo de 2002, cuando cobra vigencia la reforma de la Ley de los Consejos de Desarrollo, se establece la responsabilidad de los Consejos Departamentales de Desarrollo para formular políticas, planes y proyectos de desarrollo para el departamento, tomando en consideración los planes municipales elaborados en el municipio<sup>30</sup>. Mientras que al nivel municipal, continúa señalando la citada ley, le toca promover, garantizar, dar seguimiento y evaluar políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo municipal tomando en consideración las necesidades e intereses del nivel comunitario, a fin de que sean contemplados y atendidos en

---

<sup>30</sup> Véase Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Art. 10, inciso d.

los planes del departamento<sup>31</sup>. Si bien es un mandato establecido en ley, no se cumplió por las razones ya expuestas, tampoco se hizo porque había preocupación en organizar los Consejos de Desarrollo en el nivel comunitario y el municipal (ESM-2, ESM-3, ESM-14, ER-2, ER-10, ER-11).

### **Diálogo y concertación**

Aquí se describe un punto medular de la democratización de la gestión pública. Se trata del proceso de discusión y toma de decisiones de las instancias estudiadas. También se trata de ver cómo el gobierno municipal y la ciudadanía se han articulado para la búsqueda de soluciones a necesidades o problemas, sobre la base del diálogo y la concertación como un factor importante que condiciona la construcción de un nuevo modelo de gestión.

Aquí conviene recordar un poco de historia local. Durante el gobierno del General Lucas García, en Baja Verapaz se elaboró el Plan de Desarrollo Integral de Baja Verapaz, a fin de cubrir el período de 1979 a 1982. Parte de la intención de dicho plan era lograr la coordinación organizada de las instituciones estatales. La estrategia de desarrollo instrumentalizada en dicho plan “fue cooptada por el Ejército y reformulada en el Plan Nacional de Desarrollo” (EAFG, 1995: 72). Este Plan, en sintonía con el objetivo del Plan Nacional contemplaba el mejoramiento del nivel de vida de la población en un sentido amplio para “lograr la paz social y justa” (EAFG, 1995: 73). Este objetivo conectaba con las intenciones plasmadas en un Plan Operativo de 1982 que había sido elaborado, en el que se manifestaba la importancia de dar participación a la población organizada para resolver sus necesidades (idem: EAFG). Sin embargo, estos propósitos estaban insertos dentro de una estrategia de control social que era “poco participativo y menos comunitario”, que además incluía la centralización de recursos locales y el nombramiento de militares en cargos de dirección de varias instituciones públicas, mencionados en el estudio realizado por el Equipo de Antropología Forense, alejaban la pretensión de lograr la participación de la población en el planteamiento de los asuntos públicos así como el fracaso de varios intentos de coordinación interinstitucional (idem: EAFG).

---

<sup>31</sup> Véase Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Art. 12, incisos d, e, f, g

Además, dicho plan nacional estaba contemplado ejecutarse en dos etapas. La primera, era la *“desarticulación de la guerrilla o fase reactiva”* y la segunda *que era la fase fundacional* contemplaba entre otras *“la reintroducción y sofisticación del sistema de coordinación interinstitucional* (Macleod, 1987: 158, 159). Fue en ese contexto donde se insertaron los cuatro componentes del Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo, mencionados en los antecedentes del presente trabajo; de aquellos cuatro componentes, uno fue denominado *“Reencuentro Institucional 84”*, el cual activó la organización de las Coordinadoras Institucionales en los niveles departamental, municipal y local (idem: 160).

Más adelante, indica Macleod, varias medidas contrainsurgentes como el caso de las Coordinadoras Interinstitucionales *“son institucionalizadas y “legalizadas” en la nueva Constitución Política de 1985”* (Macleod, 1987: 161). Entonces, la Ley de Regionalización vigente desde 1987 hasta 2002, estaba relacionada con el Sistema de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural especialmente en el Artículo 2 del Decreto Ley 111-84, mediante la cual nuevamente se planteaba la importancia de la coordinación interinstitucional para lograr el desarrollo de la población, cuyo objetivo mantenía su inspiración en el espíritu del Plan Nacional de Desarrollo ya mencionado; incluso el planteamiento de la nueva ley de Regionalización hacía más focalizados los objetivos del desarrollo pues a partir de la organización de ocho regiones territoriales en el país, donde se aglutinaron a los departamentos, iba acompañado de un proceso de planificación sectorial<sup>32</sup>.

En Baja Verapaz, a pesar de los múltiples esfuerzos realizados por el gobierno, nuevamente fracasaba la intención de lograr una coordinación efectiva entre las instituciones (EAFG, 1995: 74), tres entrevistas realizadas agregan que cuando mucho las instituciones asistían en calidad de oyentes, lo que impidió conjuntar objetivos de trabajo y así evitar la duplicidad de esfuerzos para trabajar en las comunidades (ESM-10, ESM-13, ER-1).

A pesar de lo expuesto anteriormente, en San Miguel Chikaj, en el período 1996-2000 las autoridades municipales hicieron sus propios esfuerzos, especialmente el Alcalde Municipal en su calidad de administrador del

---

<sup>32</sup> Ley Preliminar de Regionalización

municipio, para promover acercamientos institucionales basándose en que la Ley de Regionalización “mandaba” organizar la Unidad Técnica Municipal, que debía estar integrada por organizaciones gubernamentales y no gubernamentales con presencia en el municipio y vecinos honorables y dinámicos dispuestos a participar en el proceso. (ESM-1, ESM-4, ESM-10). Durante este período la experiencia fue buena, al menos hubo participación de aproximadamente 5 representantes de las instituciones que trabajaban en el municipio porque de todas maneras no existía un gran número de instituciones, a lo sumo un máximo de 6 ó 7 en total. Sin embargo, no se contaba con representación comunitaria porque dentro de la ley vigente no estaba reconocido, de todas maneras *“nunca se logró que participara algún vecino”* (ESM-10); la función principal que tenían los miembros de la Unidad Técnica Municipal era asesorar al Alcalde y al Promotor de Desarrollo Municipal para organizar un banco de proyectos y supervisar obras de infraestructura según los conocimientos de los diferentes sectores representados en dicho foro, por ejemplo de Salud, Educación y de Caminos Rurales. Eventualmente participaban Promotores de los Fondos Sociales para informar sobre los proyectos que se iban a ejecutar, pero no tenían poder de decisión para asumir responsabilidades relacionadas con el financiamiento de proyectos (ESM-1, ESM-4, ESM-10, ESM-14).

Siempre en San Miguel Chikaj, durante el período 2000-2004, varias personas entrevistadas coincidieron en señalar que ya no fue lo mismo que en el período anterior porque “el alcalde no quería control” mayormente porque su partido político (Frente Republicano Guatemalteco -FRG-) también presidiendo el gobierno central, no estaba interesado en promover la participación ciudadana y de las instituciones en estos asuntos, porque la mayoría de sus miembros fueron militares que habían estado involucrados en actos de violencia durante el conflicto armado, además “al alcalde, no le convenía porque era un corrupto que había mentido a la gente” (ESM-6, ESM-7, ESM-8, ESM-10, ESM-12). También indicaron que como en la gestión gubernamental anterior, las decisiones para priorizar proyectos eran tomadas por las autoridades sin tomar en cuenta la opinión institucional en términos de la opinión técnica que ello mereciera.



Durante los primeros dos años de la administración municipal 2000-2004 continuó la vigencia de la Ley de Regionalización. Al entrevistar a autoridades y técnicos municipales de ese período, señalaron que ellos cumplieron con la ley e invitaron a los representantes institucionales a participar, pero eran muy pocos los que atendían la invitación (ESM-2, ESM-4, ESM-5). Las personas entrevistadas reconocieron que no hicieron mayor esfuerzo para procurar la coordinación interinstitucional por medio de la Unidad Técnica Municipal, fue más bien un proceso individualizado cuando era necesario hacerlo. Con el apoyo y la asistencia técnica de la Cooperación Técnica Alemana, uno de los pocos logros de coordinación fue la elaboración conjunta de la Agenda de Desarrollo Municipal, donde además de los miembros del Concejo Municipal y representantes institucionales gubernamentales y no gubernamentales, participaron Alcaldes Auxiliares y Presidentes de Comités Comunitarios, así como representantes de otras organizaciones civiles; la finalidad de dicho ejercicio, era contar con un mecanismo de participación y concertación para iniciar un proceso de planificación municipal.<sup>33</sup> Allí se definieron áreas de acción temática y territorial para aglutinar las ideas de proyectos que surgieron en dicho instrumento (ESM-2, ESM-4, ESM-15). Esta acción no fue posible implementarla de acuerdo a lo esperado por la falta de motivación y compromiso mutuo, es decir, que en el momento de planificar la inversión para atender las ideas de proyectos no se tomaron en cuenta que se pensó que ocurriría y por el lado de la sociedad civil *“nunca le hicimos el seguimiento respectivo”* (ESM-2, ESM-15).

Mientras tanto en Rabinal, también procedieron a organizar la Unidad Técnica Municipal con la misma justificación de tener un mandato legal y tareas similares a las que se realizaron en San Miguel Chikaj. Aquí había una diferencia notable, el grupo institucional era mayor, quizás el triple de lo que había en San Miguel, por lo que había asistencia más numerosa a las reuniones de coordinación y así fue como se logró presionar para que la selección del Promotor de Desarrollo Municipal fuera más transparente; la Unidad Técnica Municipal tuvo un poco de más ingerencia en asuntos de

---

<sup>33</sup> Véase Manual para la Unidad Técnica Municipal: Agenda de Desarrollo Municipal, Instrumento para la planificación del desarrollo integral del municipio, Cooperación Técnica Alemana, Guatemala, 2001.

proyectos tomando en cuenta la inexperiencia y el desinterés de los miembros del Concejo Municipal, tal parece que se aprovechó más el espacio para la participación institucional. Algo importante, identificado en varias entrevistas, es que no condicionó el hecho que el Alcalde Municipal de dicho período perteneciera al Partido del Frente Republicano Guatemalteco, ya que como persona gozaba del aprecio y confianza para dirigir el municipio, no así el resto del Concejo Municipal y empleados de la municipalidad porque según indicaron varios entrevistados algunos habían estado involucrados en actos de violencia y por eso mismo eran muy temidos y se desconfiaba de sus actuaciones (ER-3, ER-5, ER-6, ER-7, ER-15).

Durante el período municipal 2000-2004, las cosas cambiaron porque hubo menos interés en participar. En primer lugar porque seguía al frente de la Municipalidad el mismo partido político de la administración anterior; en segundo lugar al Alcalde no le interesaba promover ese tipo de espacios y en tercer lugar porque aunado a lo anterior, varios miembros del Concejo Municipal pensaban que era una forma de control hacia ellos para tomar las decisiones del desarrollo del municipio (ER-2, ER-3, ER-5, ER-7, ER-10).

Una de las debilidades del proceso en ambos municipios y períodos es que las instituciones no tenían poder de decisión para concertar y priorizar los proyectos de inversión del Fondo Social para el Desarrollo Comunitario que se planificaban, simplemente se limitaron a conocer el listado ya preparado por el Concejo Municipal y cumplir con el requisito legal de amparar la ejecución de los mismos por medio de dictámenes específicos.<sup>34</sup> Menos los involucraban en otros programas de inversión pública.

Como en San Miguel Chikaj, aquí también uno de los pocos logros de coordinación fue la elaboración conjunta de la Agenda de Desarrollo Municipal, donde además de los miembros del Concejo Municipal y representantes institucionales gubernamentales y no gubernamentales, participaron Alcaldes Auxiliares y Presidentes de Comités Comunitarios, así como representantes de otras organizaciones civiles. Allí también se definieron áreas de acción temática y territorial para aglutinar las ideas de proyectos que surgieron en dicho

---

<sup>34</sup> Este fondo social es el que más se ha descentralizado, a partir de los 3 niveles: comunitario, municipal y departamental

instrumento, aquí destacó mucho el interés de gestionar procesos y proyectos de resarcimiento a las víctimas de la violencia en las aldeas afectadas y de interculturalidad para todo el municipio, los cuales quedaron como ideas ya que no se logró insertarlos en propuestas de financiamiento de los planes de los fondos gubernamentales y menos con fondos propios de la municipalidad (ER-2, ER-3, ER-5, ER-7, ER-13, ER-15).

A pesar que la reforma a la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, entró en vigencia en Mayo de 2002, los gobiernos municipales de ambos municipios no se interesaron por promover su organización en el nivel municipal, porque “ya iban de salida”, pues apenas estaban a seis meses aproximadamente de entregar sus cargos (ESM-2, EM-3, ESM-4, ESM-7, ESM-8, ER-2, ER-4, ER-6, ER-10, ER-12). Sin embargo, la estrategia del partido de gobierno de ese entonces, era organizar a las comunidades por medio de los Consejos de Desarrollo Local que con esta nueva ley ya fueron reconocidos (ESM-3, ESM-5, ESM-6, ESM-10). Los entrevistados cuentan que el diputado *“mandó a los alcaldes y a los miembros de los Concejos Municipales organizar los Consejos Locales con gente afín al partido FRG, porque se aprovecharían los Fondos de Desarrollo Comunitario que antes le llamaban FSDC para que a ese nivel se administraran y que una parte se fuera para la campaña electoral del partido”*, por supuesto que la justificación para lograr el objetivo sería que *“las municipalidades le encomendaban la responsabilidad a los Consejos Locales o que la Gerencia del Consejo de Desarrollo Departamental demostrara que las municipalidades no tenían capacidad para ejecutar dichos fondos. En esa época, así pasó en los demás municipios del departamento”* (ESM-3, ESM-7, ESM-10, ESM-12, ER-6, ER-8, ER-14, ER-15).

En síntesis, se puede señalar que:

En San Miguel Chikaj había poca presencia institucional, mientras que en Rabinal la presencia era mucho mayor lo cual les facilitó los esfuerzos de coordinación que hasta antes de la firma de los Acuerdos de Paz había sido muy difícil.

En Rabinal se hizo más notorio el temor y la desconfianza de la ciudadanía hacia las autoridades y funcionarios municipales, debido a la relación que varios de ellos tuvieron con el ejército durante el conflicto armado

interno. Lo cual condicionó la participación ciudadana en asuntos de la gestión pública.

Aún con las diferencias descritas, es importante observar que en ambos municipios coincidieron en lo siguiente:

Con la finalización del conflicto armado interno, los gobiernos municipales especialmente los alcaldes hicieron más esfuerzos permanentes de coordinación interinstitucional. Sin embargo, no mostraron mayor interés por involucrar a la ciudadanía en asuntos públicos por medio del diálogo y la concertación. Quizás las mejores oportunidades pudieron ser las Unidades Técnicas Municipales y posteriormente las Agendas de Desarrollo Municipal, pero no se pudo incorporar el espacio ciudadano en ese sentido. Sin embargo, las Unidades Técnicas Municipales, a pesar de las limitaciones descritas se convirtieron en un medio técnico muy importante para abonar a los fines políticos de decisión en asuntos de desarrollo municipal. Finalmente, el impulso de la democracia directa y participativa plantea que su cometido sea la participación ciudadana en la toma de decisiones y la gestión pública, mediante la aplicación de mecanismos normativos que permitan la debida regulación (Toto, 2000: 509). La experiencia en Rabinal y San Miguel Chikaj, ha mostrado en esta investigación, que no ha habido esfuerzos claros de voluntad política expresa de parte de las autoridades municipales y por parte de la sociedad civil se nota poca incidencia con su calidad ciudadana porque hay desinformación y temor para asumir responsabilidades que modifiquen su estatus tradicional frente a la oportunidad establecida en las leyes relacionadas con la participación.

### **Relación gobierno – ciudadanía**

Harmon y Mayer plantean que, en el marco de la Administración Pública, el contexto organizacional es un ambiente con problemas que pueden perjudicar el buen funcionamiento de las instituciones, cuyas soluciones son políticas y técnicas, así como instrumentales, en el que se desenvuelven las funciones del administrador público. Tomando en consideración la multiplicidad de funciones, consideraron mucho más fácil distinguirlas en tres campos generales: el intraorganizacional, el interorganizacional y el de la organización frente al individuo (Harmon y Mayer, 1999: 56,57).

En tal sentido, se consideró útil abordar la relación gobierno-ciudadanía desde los tres campos de acción mencionados, con la intención de apoyar la descripción de lo que sucede en la organización de la municipalidad en su interior y de ésta con la ciudadanía, tomando en cuenta que la dinámica también pasa por la óptica de la búsqueda de soluciones que requieren medios técnicos para alcanzar los fines políticos que demanda la realidad estudiada.

### Desarrollo intraorganizacional

Los aportes de Harmon y Mayer, nos hablan que el desarrollo intraorganizacional se fundamenta en las funciones *“que crean la estructura interna y definen los vínculos dentro de las organizaciones”* (Harmon y Mayer, 1999: 58). Tras este enunciado, la función encaja en la relación existente en el seno del Concejo Municipal, tomando en cuenta que sus miembros tienen responsabilidades sectoriales de desarrollo vinculadas a la promoción del municipio, organizadas por medio de comisiones de trabajo que están estipuladas en el Código Municipal<sup>35</sup>.

Al respecto, tanto en San Miguel Chikaj como en Rabinal, se ha marcado una debilidad grande en el funcionamiento interno de los respectivos Concejos Municipales. Parte de la debilidad es todo aquello que se relaciona con el escaso funcionamiento de las Comisiones existentes para atender los diferentes sectores de desarrollo: Salud, Educación, Hacienda, Cultura y Deportes. Respecto al período investigado esas eran las comisiones que generalmente existían.

Con la información obtenida en el proceso de la presente investigación, se estableció que durante ambos períodos no se supo de algún plan de trabajo por parte de cada Comisión existente que permitiera conocer el conjunto de un plan macro como guía para ejercer el gobierno y la administración del municipio (ESM-8, ESM-9, ESM-10, ESM-13, ER-3, ER-4, ER-6, ER-8). La justificación de la inexistencia de planes era la falta de tiempo porque varios miembros del Concejo Municipal, a la vez, eran servidores públicos; porque no había necesidad de hacerlos o, como ya se mencionó, no se remunera el trabajo de las mismas. Todo eso también tiene qué ver con la legitimidad del gobierno

---

<sup>35</sup> Véase Artículo No. 36, Organización de Comisiones, Código Municipal vigente.

municipal y ante todo con la credibilidad en el proceso de gestión que le corresponde frente a la población demandante; así también lo expresa Del Valle, al comentar sobre la falta de credibilidad hacia el gobierno municipal existente en Rabinal *“porque no hay suficientes avances en las obras que se impulsan y en la gestión”* (Del Valle, 2004: 83).

Ante tales circunstancias, en 5 entrevistas realizadas dijeron que hubiese ayudado mucho no sólo que funcionaran las comisiones, sino que también las dieran a conocer para saber en qué consisten porque entonces se podía desconcentrar el trabajo del Alcalde y fortalecer la identidad del pleno del Concejo, porque muchas veces *“se sabía que en las reuniones semanales que ellos tienen sólo se discuten problemas u otros temas de menos importancia mas no procesos de cambio para beneficiar a la población”* (ESM-1, ESM-2, ESM-3, ER-1, ER-2).

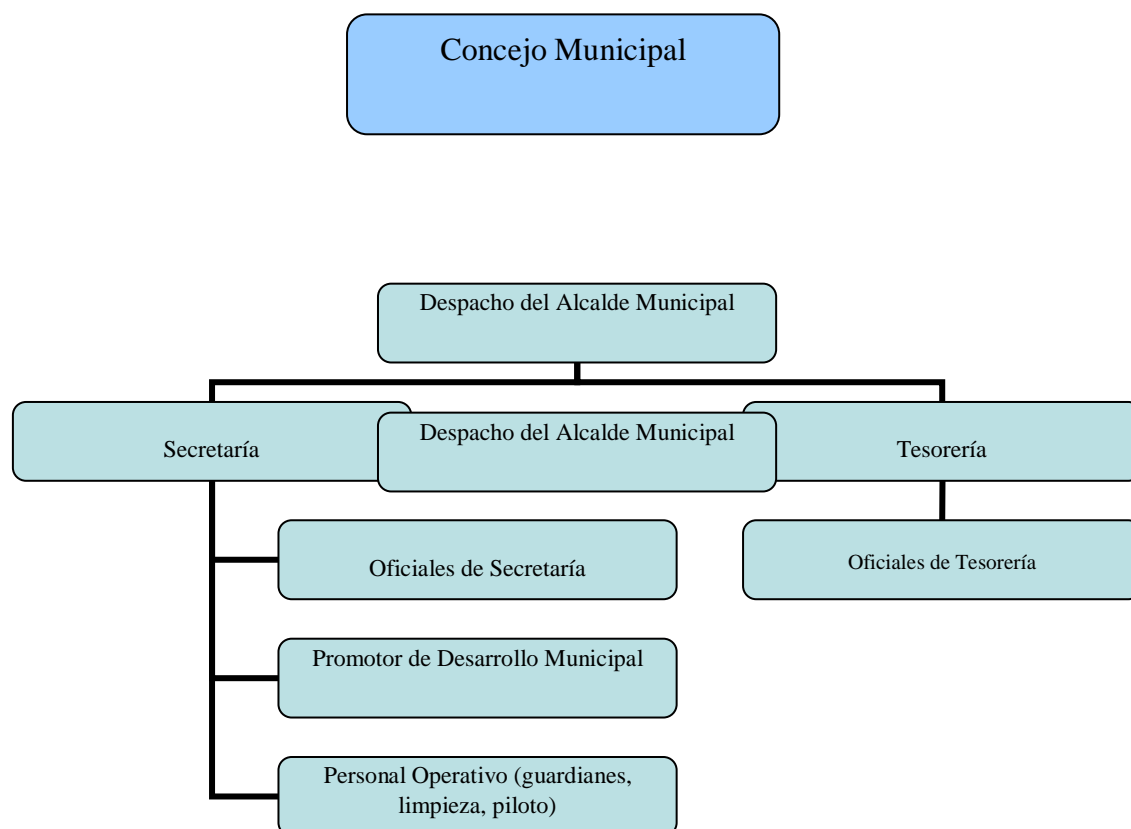
En general, la debilidad enfocada en la falta de coherencia vinculante al interior del Concejo Municipal revela que por eso no ha existido una planificación marco que concentre y dinamice las propuestas o demandas presentadas por la ciudadanía; por otro lado queda reflejada la ausencia de cohesión y definición de la estructura interna con fines de gestión efectiva acorde a las funciones establecidas en el marco legal y la realidad de los municipios.

#### Desarrollo inter-organizacional

Es el campo más amplio, según Harmon y Mayer (Harmon y Mayer, 1999:57). El postulado teórico dice que el administrador, en este caso el alcalde municipal, *“trata con representantes de otras unidades de su dependencia fuera de su control inmediato y con grupos de interés”*. También señala la importancia de su significado dada la diversidad de funciones administrativas y desempeño que establece su naturaleza, así como la precisión con la que *“actores y observadores ponderen la más amplia variedad de valores sociales y políticos para comprender el desempeño eficaz de las funciones”* (Harmon y Mayer, 1999: 57, 58).

Respecto a la administración de las municipalidades, se sabe que la relación directa que los alcaldes municipales han establecido generalmente es con los encargados de Unidades de Secretaría y la Tesorería, más allá del trabajo apremiante que ambas figuras realizaban desconocieron a detalle que hacía el resto del personal, porque para empezar no había un organigrama actualizado que pudiera orientar el

ordenamiento interno de la institución y los trámites cotidianos que la población necesitaba hacer. De acuerdo a las investigaciones realizadas, se sabe que para entonces la municipalidad estaba organizada así:



Elaboración propia con base en entrevistas

El Concejo Municipal no tenía relación directa con el personal, porque según el Código Municipal dependen directamente del Alcalde en su calidad de Administrador de la Municipalidad, excepcionalmente el Concejal Primero ha sustituido al Alcalde para atender el Despacho cuando el titular ha tenido que ausentarse por cualquier circunstancia (ESM-1, ESM-15, ER-1, ER-15). Por su parte, el personal de las diferentes Unidades de la municipalidad trabajaba cada quien en lo suyo, de manera aislada, y no en red para articular su trabajo y brindar calidad de servicio a la ciudadanía (ESM-15, ER-15).

A pesar de las circunstancias mencionadas y sobre todo frente a los nuevos compromisos derivados de los Acuerdos de Paz, las autoridades municipales de turno (1996-2000) de ambos municipios fueron haciendo sus propios esfuerzos e iniciaron la búsqueda para recibir asistencia técnica en

general, como resultado recibieron el apoyo del Programa de Desarrollo Municipal en el marco del convenio con el INFOM<sup>36</sup> y la Misión Técnica Alemana a través de la GTZ, el cual consistió en la promoción de innovaciones organizacionales a partir de la creación de la figura del Promotor de Desarrollo Municipal -PDM- (ESM-1, ER-1, ESM-4, ER-5). El objetivo de dicha figura era la creación de un puente de comunicación entre el Alcalde y el Concejo Municipal con las comunidades.

Aunque el cien por ciento de las personas entrevistadas coincidió en señalar que después de la firma de la Paz no observó o se enteró de cambios en el desarrollo organizacional de la municipalidad, no se percató que así se inició con el cambio en ese nivel promovido por la necesidad de empezar a desconcentrar las tareas de la recepción de necesidades, orientación para la conformación de comités o la realización de trámites para los proyectos comunitarios a cargo de la municipalidad, que usualmente las atendía el Alcalde, el Secretario (a) o el Tesorero (a).

Una persona entrevistada comentó que dentro de la propia organización de la municipalidad se mantuvo la visión vertical en la toma de decisiones, porque la visión de los trabajadores antiguos era muy rígida y resistente al cambio, dentro de un esquema en el que no se concebían las nuevas responsabilidades del gobierno municipal (ER-4). Además, tanto en San Miguel Chikaj como en En Rabinal, debido a la falta de capacitación del personal de la municipalidad hubo confusión para asumir las nuevas responsabilidades encomendadas a través de las nuevas leyes, pues ya se tenía “costumbre” de hacer las cosas de un modo donde la ciudadanía no tenía qué involucrarse y por ende cederle nuevos espacios para compartir decisiones de interés público. Por dichas incomprensiones, en ocasiones el Secretario y/o el Tesorero municipal veían en el PDM una competencia de poder en las decisiones que debían de tomarse para atender a la población (ESM-4, ER-5).

---

<sup>36</sup> El INFOM es el Instituto de Fomento Municipal, fue creado el 4 de febrero de 1957 por el decreto 1132 del Congreso de la República de Guatemala como una institución estatal, autónoma, descentralizada con personalidad jurídica y con patrimonio propio, con el fin de promover el progreso de los Municipios dando asistencia técnica y financiera a las Municipalidades, en la realización de programas básicos de obras y servicios públicos, en la explotación racional de los bienes y empresas municipales, en la organización de la hacienda y administración municipal, y en general, en el desarrollo de la economía de los Municipios (Véase sitio web [www.infom.gt](http://www.infom.gt))



En ambas municipalidades se carecía de algún reglamento interno de funcionamiento en el que se establecieran mecanismos para la selección del personal, a pesar de existir la Ley de Servicio Municipal no se tomó en cuenta para dicho fin pues la misma no estaba actualizada conforme a las necesidades reales del momento. Por tal razón, en Rabinal por ejemplo, el proceso de selección para la contratación del PDM se hizo con la asesoría y el acompañamiento de la Unidad Técnica Municipal que existía en aquel entonces; durante la administración municipal 2000-2004 el nombramiento de un nuevo PDM se hizo sólo por cumplir con las condiciones exigidas por organizaciones externas de cooperación y no por convicción en función del desarrollo (ER-4); mientras que en San Miguel Chikaj la selección la hizo el Alcalde, siendo la misma persona seleccionada la que hasta el momento de la investigación continua con el cargo de PDM.

La figura del PDM resultó una pieza fundamental para reanimar la organización ciudadana, ya que por su medio se empezó un proceso ordenado y participativo de la planificación de proyectos, lo que serviría también para implementar un banco de proyectos y gestionar la inversión de los fondos provenientes de la firma de la paz (ER-1, ER-5, ESM-1, ESM-4). Además, en ambos municipios el Proyecto “Tezulutl’an” con financiamiento de la Unión Europea, fortaleció también este nuevo proceso de desarrollo con la creación de las figuras del Técnico Forestal Municipal y el Técnico de Infraestructura a efecto de garantizar la ejecución de los proyectos forestales y de las obras físicas de apertura y mejoramiento de caminos, construcción de puentes, escuelas y servicios de salud, especialmente los que se realizaron con fondos de dicho Programa. El otro objetivo era que, al terminar el financiamiento de la Unión Europea en los municipios, las figuras creadas con su apoyo pudieran ser absorbidas con fondos propios de las municipalidades para empezar a implementar las Oficinas Municipales de Planificación que en principio fueron promovidas con el apoyo de la Cooperación Técnica Alemana de la GTZ y luego se convirtieron en un mandato establecido en la reforma del Código Municipal<sup>37</sup> de Mayo de 2002 (EE-1).

---

<sup>37</sup> Véase capítulo V, Oficinas Técnicas Municipales, Artículo 95 del Código Municipal vigente.

En conclusión, se puede decir que la única fortaleza en el desarrollo organizacional de la municipalidad fue en principio la creación del PDM como nueva figura para atender los compromisos del gobierno municipal en el marco de los Acuerdos de Paz, posteriormente con el apoyo de la Unión Europea se fortaleció el trabajo del PDM por medio de la creación de las figuras ya mencionadas.

La poca visión de las autoridades municipales no permitió que se valorara la experiencia como parte de un proceso necesario para la innovación inter-organizacional de la municipalidad que permitiera:

- Establecer relaciones complementarias entre las Unidades de ambas municipalidades
- Reconocer la necesidad de hacer el trabajo en red frente a las nuevas responsabilidades institucionales
- Ampliar la intervención técnica y social en los proyectos de desarrollo para minimizar trámites burocráticos o desembolsos de recursos económicos en la búsqueda de asistencia profesional fuera del municipio como varias veces ocurrió.

### **La organización frente al individuo**

Al enfocar este campo de las funciones administrativas, Harmon y Mayer se refieren a la importancia de las relaciones entre las personas que están dentro y fuera de la organización, entre lo que destacan los estilos de relaciones personales pero a la vez advierten su preocupación por no ser abordado en las organizaciones gubernamentales y públicas (Harmon y Mayer, 1999: 62).

Con base en la orientación anterior, se hace énfasis a la relación entre el gobierno municipal y la ciudadanía.

En San Miguel Chikaj, durante el período 1996-2000 impulsaron cambios en las comunidades tratando de renovar el liderazgo social porque había líderes que pasaban hasta 10 ó 15 años ejerciendo el mismo cargo y no dejaban que otros lo asumieran. Por ejemplo se estimuló la participación de las mujeres y de los jóvenes (ESM-1, ESM-6, ESM-10, ESM-12). Tampoco fue fácil animar la participación organizada de las comunidades, mayormente porque durante el conflicto armado interno la relación con las autoridades se daba por

“decreto”<sup>38</sup>, es decir que la población sobre todo del área rural asistía de manera obligada a las reuniones, y no como una necesidad sentida (ESM-12, ESM-15). Además las nuevas formas de organización que promovieron las instituciones dejaron de lado las formas tradicionales que había antes de la guerra, por ejemplo la consulta con los ancianos “se fue quedando y ahora realmente los buscamos muy poco cuando se trata de proyectos” (ESM-9, ESM-10, ESM-14).

Durante el período municipal 2000-2004, en el área urbana se dieron rumores sobre actos de corrupción que se estaban dando en la municipalidad, lo que motivó la organización de vecinos para solicitar información al respecto. Era la primera vez que los vecinos se organizaban por cuenta propia para solicitar la rendición de cuentas a las máximas autoridades representativas del municipio, se sabe que agotaron las instancias de diálogo, pero ante la negativa de las autoridades de agotar por la vía conciliatoria lo solicitado, los vecinos tomaron medidas legales denunciando el hecho ante las autoridades judiciales competentes para poder acceder a la verificación de los documentos comprobatorios.

No obstante, que el proceso caminaba en el marco de la legalidad, hubo gente que acostumbrada a crear desórdenes recurrió a acciones ilegales como la toma de la municipalidad impidiendo el paso a los empleados y público en general, con lo cual se vieron implicados en la comisión de delitos que en algún momento afectaron el orden público (ESM-2, ESM-7, ESM-10, ESM-13). Varios miembros del Concejo Municipal y empleados de confianza enfrentaron una situación crítica de carácter jurídico. Al momento de realizar esta investigación se sabe que el proceso, a pesar de haber pasado dos años de sucedidos los hechos, se estancó para algunos; para otros se cerró por falta de pruebas legales que ameritaran las sanciones correspondientes (ESM-7, ESM-10, ESM-13).

En Rabinal, durante el período 2000-2004 se promovió un cabildo abierto porque hubo problema con el abastecimiento de agua en el área urbana, en donde solo participó el alcalde para dar explicaciones de las causas de dicho

---

<sup>38</sup> En los regímenes militares, mayormente cuando se trataba de gobierno de facto, para generalizar ciertas disposiciones legislativas se hacían por medio de los Decretos Gubernativos. Entonces, entre la población era un modo de expresar las decisiones aunque no necesariamente fueron por medio de los Decretos.

problema, pero más que pensar en la solución al mismo la mayoría de vecinos asistentes llegó a insultar al alcalde y a discutir otros temas que no tenían qué ver con el objetivo del cabildo (ER-2, ER-7, ER-8). Hubo quienes intentaron ubicar el objetivo inicial, sin embargo, fue imposible porque dicho problema dio lugar a desatar otras molestias que venían afectando durante la gestión municipal de la administración en referencia por la falta de acceso a la información permanente sobre las acciones de gobierno y por eso la situación se volvió muy tensa, y el problema del agua quedó sin ser resuelto (ER-5, ER-6, ER-7, ER-8, ER-13).

Finalmente, también hay que destacar tres cosas importantes identificadas en ambos municipios y que tienen qué ver con la relación gobierno municipal – ciudadanía:

En las administraciones de 1996 a 2000, los alcaldes municipales se caracterizaron por hablarle a la población de la etnia Achi en su idioma materno, ya que ellos también pertenecen a la misma etnia, lo cual les valió mucho para acercar más la confianza de la misma a efecto de poder plantear sus necesidades. Aunque en el período 2000-2004, varió porque esta característica no fue igual, sobre todo en Rabinal porque el alcalde era mestizo y de alguna manera le afectó porque no le tenían la misma confianza.

Una forma de establecer relación formal para garantizar en buena medida los compromisos adquiridos, son las actas y el seguimiento a las mismas. Las autoridades municipales, principalmente los alcaldes, se movilizaban más a las comunidades para participar en reuniones y no sólo esperaban que llegaran a la municipalidad como ya era costumbre anteriormente.

Algo muy positivo es la visualización que hay sobre los Acuerdos de Paz y sobre todo de las tres nuevas leyes relacionadas con la participación y descentralización, aprobadas en Mayo de 2002, ya que en algún momento han permitido mediar para obtener servicios públicos siendo de esta manera que la ciudadanía empezó a tener incidencia directa en los asuntos que competen a la población. Lo cual es muy útil para que la sociedad guatemalteca pueda vivir mejor. Sin embargo, la mayor dificultad que tanto el gobierno municipal como la ciudadanía han tenido que enfrentar es la poca orientación e interpretación de los mecanismos legales ya mencionados, para conocer a fondo los límites de

la intervención y participación en los espacios de discusión y toma de decisiones que a ambos les compete.

Todas las personas entrevistadas coincidieron en decir que para fines de la generación de espacios a la ciudadanía destaca la Ley de los Consejos de Desarrollo y para hacer funcionar más eficientemente al Gobierno Municipal es el Código Municipal.

Al comparar las experiencias de ambos municipios, en San Miguel Chikaj sobresale la relación de la organización frente al individuo que aquí se presenta como la relación gobierno municipal – ciudadanía, porque se distinguió en la renovación del liderazgo comunitario y se promovió más la participación de mujeres y jóvenes, como nuevo escenario de relación. Algo trascendente fue el esfuerzo realizado por la propia ciudadanía, a fin de fortalecer la organización comunitaria en el área urbana para promover la rendición de cuentas y la transparencia de las autoridades municipales, lo cual destacó como un hecho histórico sin precedentes, que a pesar de no fructificar por algunos vicios en el proceso, planteó nuevas motivaciones de participación y relación en el proceso de la gestión pública.

En Rabinal, resultó poco productivo promover la rendición de cuentas y la transparencia, porque las huellas de la violencia permanecen latentes y por consiguiente no hay condiciones sociales suficientes para resolver los problemas que siguen afectando a la población, por medio de mecanismos apropiados en tanto la situación psicosocial siga sin ser atendida por parte del gobierno para completar lo que varias organizaciones no gubernamentales han estado realizando.

En síntesis, el análisis sobre la relación gobierno-ciudadanía ha sido presentado desde tres campos de acción, vinculados al desarrollo intraorganizacional e interorganizacional y la organización frente al individuo, que Harmon y Mayer plantean en el marco de la administración pública. Dichos campos analizados, especialmente los dos primeros, han permitido establecer que la estructura organizacional de la municipalidad, en los casos estudiados, no han tenido cambios significativos en relación a la mejora de la calidad de los servicios así como a la planificación y organización del trabajo; sobre todo a una visión y práctica democrática ajustada a valores de consenso, participación y reconocimiento de roles de actuación entre la ciudadanía y sus

respectivos gobiernos municipales. Sumado a ello, ambos Concejos Municipales no organizaron sus comisiones de trabajo para que fueran efectivamente funcionales, su intervención fue coyuntural tratando de resolver los problemas presentes sin hacerse cargo de impulsar procesos con planes de desarrollo elaborados a largo plazo, de acuerdo al nuevo rol del municipio en tiempos de paz.

A pesar de prevalecer dicha situación, vale destacar que –al menos- en ambos municipios se hicieron algunos esfuerzos encaminados a promover y mejorar la coordinación interinstitucional, crear nuevas instancias dentro de la municipalidad tal el caso del Promotor de Desarrollo Municipal, así como el esfuerzo de la población para solicitar y participar en el ejercicio de la rendición de cuentas como ocurrió en San Miguel Chikaj.

Para terminar, es importante considerar que hay una necesidad latente de tener respuestas inmediatas que cada vez tienen que estar más cerca de los ciudadanos y ciudadanas, por ello es imperante generar prácticas de gestión eficientes y coherentes en el espacio que la reforma de la Ley de los Consejos de Desarrollo y el Código Municipal establecieron a partir del año 2003. Un factor esencial para lograrlo es la voluntad política de las autoridades municipales que poco se ha reflejado en la relación con la ciudadanía, según lo presentado en este apartado de la investigación.

### **Financiamiento para el proceso de desarrollo municipal**

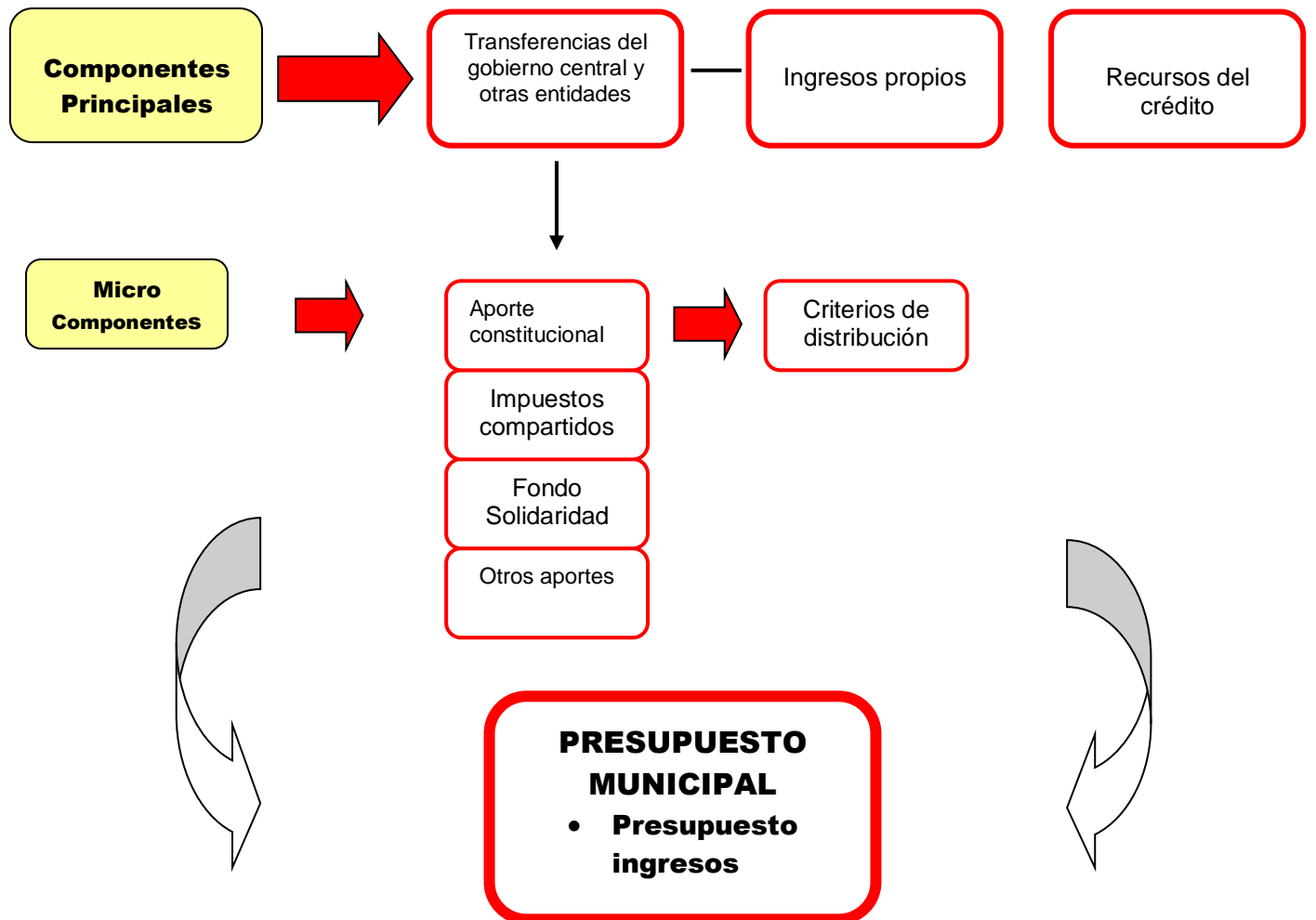
La asignación de recursos para financiar las necesidades es un tema de mucha trascendencia, porque se considera que condiciona la capacidad de respuesta para satisfacer los intereses y la calidad de vida de la población.

Desde esa perspectiva, aquí se describe un breve referente histórico y contextual de las finanzas municipales y cómo es la estructura del presupuesto municipal de todos los municipios del país, de allí la relación con la administración y gestión del financiamiento que tiene qué ver con la organización de la inversión social en el marco de la autonomía y en la manera de gobernar. A partir de la vigencia de la actual Constitución Política de la República de Guatemala, la disponibilidad de ingresos municipales se incrementó, cuyo indicador puede apreciarse en la relación entre los ingresos totales de las municipalidades y el producto interno bruto del país, ya que

aumentó de 0.6 por ciento en 1985 a alrededor del 2 por ciento en las postrimerías del año 2000, con la tendencia hacia el aumento a partir de Agosto de 2001 dada la decisión del Congreso de trasladarle a las municipalidades “de un medio punto porcentual adicional del impuesto al valor agregado” tal y como lo demuestra el análisis sobre las finanzas municipales presentado durante el primer foro nacional denominado “La modernización de las Finanzas Municipales”, realizado en la ciudad capital de Guatemala, en Noviembre de 2001.

Existe un vertiginoso desequilibrio vertical de las finanzas municipales en el país, entre los gastos de los gobiernos municipales y su capacidad para generar ingresos propios. En cada municipio esto tiene qué ver con el tamaño de la población, los niveles de pobreza, el tipo de actividades económicas que se desarrollan, la ubicación territorial. El déficit originado por el desequilibrio ha sido cubierto principalmente por las transferencias que reciben del gobierno central y el uso de los créditos

El esquema siguiente presenta la estructura del sistema de financiamiento de los gobiernos municipales:





El esquema anterior, se explica de la siguiente manera. El sistema de financiamiento de los gobiernos municipales tiene 3 componentes: las transferencias del gobierno central y otras entidades, los ingresos propios y los recursos del crédito<sup>39</sup>.

El sistema de transferencias, del gobierno central a los gobiernos municipales, tiene cuatro componentes: el aporte constitucional del 10% de los ingresos ordinarios del gobierno central, transferencia de impuestos compartidos (IVA, Petróleo y sus derivados, Circulación de vehículos, IUSI), recursos del Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario -FSDC- para el financiamiento de proyectos y otros aportes de fondos y entidades públicas (USAID-GTZ, 2001: 67).

Los criterios para la distribución de la asignación constitucional son los siguientes:

- El 25% proporcional al número de habitantes que posee cada municipio
- El 25% en partes iguales a todas las municipalidades
- El 25% proporcional al ingreso per cápita ordinario de cada municipalidad
- El 15% proporcional al número de aldeas y caseríos que cuenta cada municipio
- El 10% proporcional al inverso del ingreso por habitante

Dentro de la estructura del presupuesto municipal se consideran el presupuesto de Ingresos, el presupuesto de Egresos y las Normas de Ejecución Presupuestaria. El siguiente cuadro de resumen presenta la descripción general del presupuesto municipal:

<b>PRESUPUESTO MUNICIPAL</b>	
<b>PRESUPUESTO DE INGRESOS</b>	<b>PRESUPUESTO DE EGRESOS</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ingresos corrientes Son pagos que los vecinos realizan en la Tesorería Municipal, tales como: tasas, arbitrios, rentas, contribuciones.</li> <li>• Transferencias corrientes Son ingresos procedentes del gobierno</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gastos de funcionamiento Están relacionados con pagos por dietas al Concejo Municipal; sueldo del Alcalde Municipal, Secretaría, Registro Civil, Administración financiera, Servicios Públicos Municipales.</li> </ul>

<sup>39</sup> Idem Informe Foro Nacional

<p>central que pueden ser utilizados para gastos de funcionamiento.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Transferencias de capital También son ingresos procedentes del gobierno central que, en forma obligatoria, deben utilizarse para gastos de inversión.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gastos de inversión Son los gastos en programas y proyectos de desarrollo, por ejemplo educación y salud.</li> <li>• Deuda municipal</li> </ul>
---	--

Elaboración propia en base al Informe de Sistematización de Experiencia del Proyecto “Voz, Voto y Desarrollo Local”, ABC del buen gobierno municipal, ASDI-GTZ, 2003; Código Municipal, Artículo No. 129, Guatemala, 2002

Una de las primeras acciones de la descentralización, fue la fiscal. Siendo una de las primeras que se hizo efectiva por medio del traslado del cobro del Impuesto Único sobre Inmuebles también conocido por sus siglas como IUSI, que hiciera el gobierno central a 142 municipalidades de las 331 existentes, no obstante que por cuestiones burocráticas el traslado de la administración del IUSI ha sido un proceso muy tardado. El impuesto se ha convertido en el más importante que recaudan los gobiernos locales del país. Sin embargo, una condición que les han impuesto es que del 100% de lo recaudado, el 70% debe destinarse a gastos de inversión y el 30% para gastos de funcionamiento. Una crítica hecha hacia lo anterior es que dicha condición incide negativamente en el fortalecimiento de la administración municipal, que como ya se ha visto requiere de la contratación de personal técnico para desarrollar de mejor forma la gestión en el municipio (USAID-GTZ, 2001: 64).

En la municipalidad de Rabinal, se logró recopilar información del presupuesto de ingresos en lo que respecta a las transferencias del gobierno central de 1996 a 2002. Sin embargo, sólo fue posible obtener información completa que incluyera los ingresos propios del año 2002. Por tal razón se consideró muy útil tomarla como ejemplo para observar algunos factores, tales como: la desproporción entre lo asignado por el gobierno central en relación con la recaudación propia y una estimación sobre la distribución interna para cada habitante.

El siguiente cuadro hace referencia a lo anterior:

<b>Población total del municipio</b>	<b>Transferencias del gobierno central y otras entidades</b>	<b>Ingresos propios<sup>40</sup></b>	<b>Estimación distribución por habitante</b>
31,168	Q.4,101,559.60	Q.614,317.20	Q.151.30

Elaboración propia en base a información proporcionada por la Municipalidad de Rabinal y el Instituto de Fomento Municipal -INFOM-. El cálculo de la distribución por habitante se hizo simplemente dividiendo el total de todos los ingresos dentro del total de la población, a fin de tener una idea básica de la inversión social en el municipio.

El ejemplo anterior está relacionado con un nivel de inversión muy bajo si se toma en consideración la crítica situación socioeconómica por la que ha estado atravesando el municipio; además hay otras razones que también critican la falta de revisión al modelo en la asignación del situado constitucional existente desde 1986 que requiere la introducción de cambios en los criterios para promover mayor equidad y eficiencia (USAID-GTZ, 2001: 68,69), tomando en cuenta que a la gravedad del caso se suman los problemas de corrupción que han caracterizado a las administraciones gubernamentales, sobre todo del nivel central y que afecta el avance del desarrollo integral de la población.

En cuanto a la generación de ingresos propios, los entrevistados indicaron que el esfuerzo fue mínimo porque las autoridades y funcionarios municipales no tenían suficiente conocimiento, experiencia e interés para implementar un plan propio que les permitiera incrementar los mismos. Por ejemplo, en el cobro del boleto de ornato no se hicieron campañas de sensibilización para captar más contribuyentes, así como ampliación de horarios y personal para que el objetivo final fuera aumentar la captación de ingresos a las arcas municipales. En el caso de este impuesto, que tiene mucha importancia “pensamos que si se utilizara como requisito para la prestación de servicios hubiese existido más presión”, sin embargo no hubo ninguna disposición oficial al respecto (ESM-1, ESM-2, ESM-10, ER-1, ER-2, ER-15).

Otra razón de esta falta de empeño es el temor a las reacciones violentas que pudieran suscitarse de parte de la población. En San Miguel y Rabinal, en aquellos años no se cobraba el IUSI, ni ahora tampoco, porque no se ha tomado la iniciativa de gestionar su transferencia ante las autoridades del gobierno central, ya que en otras partes del país se sabía que el cobro del IUSI

---

<sup>40</sup> Los ingresos propios son aquellos que se recaudan en el municipio por concepto de: ingresos tributarios, ingresos no tributarios, ingresos de operación (servicio de agua, recolección de basura), venta de bienes (terrenos) y rentas (locales comerciales). Entrevista E-E2.

había generado malestar exigiéndole a las autoridades su renuncia y profiriendo otro tipo de amenazas. En realidad el IUSI no es un impuesto nuevo sino que era lo que antes se le denominaba Impuesto Predial y se pagaba en las Delegaciones Departamentales de Rentas Internas, lo recaudado posteriormente se entregaba al Ministerio de Finanzas Públicas quien era el encargado de hacer la distribución a todo el país (ESM-1, ESM-2, ESM-14, ER-1, ER-2, ER-4).

En conclusión, la Constitución Política de la República de Guatemala vigente desde 1985, incrementó los ingresos municipales a cargo del gobierno central que paulatinamente se fortalecieron por medio de la descentralización fiscal, con el traslado del cobro del Impuesto Único sobre Inmuebles -IUSI- el cual, en principio, se autorizó a 142 municipalidades de las 331 existentes; sin embargo, ha sido un proceso burocrático en el gobierno central, poco claro en la ley del IUSI y conflictivo en la sociedad en algunas poblaciones debido a la escasa y tergiversada información que la población ha recibido. Así lo destaca Rezk<sup>41</sup>, señalando que la Ley del Impuesto Unico sobre Inmuebles *no define quién y bajo qué criterios declara a una municipalidad con capacidad de cobrarlo*. Más adelante, resalta que el traspaso de dicho impuesto ha generado ciertos problemas como *la sensibilidad que el tema cobra durante las campañas electorales*, que tiene qué ver con *promesas electorales de no aumentar impuestos*.

A pesar de promover la descentralización fiscal, el gobierno central sigue con la imposición de condiciones a los gobiernos municipales para ejecutar el destino de los gastos, tal como puede apreciarse en los porcentajes de inversión y funcionamiento, producto de la asignación que por mandato constitucional deben recibir.

Por último, conviene destacar que se mantiene un enorme desequilibrio vertical de las finanzas municipales. El ejemplo del municipio de Rabinal, si se observa lo asignado por el gobierno central y se compara con la generación de ingresos propios tal y como se hizo notar antes, es una muestra de dicho desequilibrio. Desafortunadamente no pudo obtenerse información sobre las

---

<sup>41</sup> En trabajo titulado “Financiamiento Municipal y Sistemas Tributarios Municipales en Bolivia, Paraguay y Guatemala” de Ernesto Rezk, en página No. 34. Véase en <http://www.cepal.org.ar/de/noticias/paginas/0/9200/5Rezk.pdf>

finanzas del municipio de San Miguel Chikaj, para que permitiera establecer una comparación en este tema.

### **Responsabilidad de los partidos políticos**

En la construcción empírica del concepto de gestión democrática, se estableció que uno de los factores que se relacionan con el proceso es la responsabilidad de los partidos políticos, es la representación política que tiene permanencia temporal para mediar “*entre los grupos de la sociedad y el Estado*” (Cárdenas Gracia, 2000: 512), con el objeto de ser un medio para la expresión de los intereses y necesidades de la sociedad en su conjunto.

Sin embargo, según expresa Zepeda, en Guatemala los partidos políticos “no han logrado una verdadera relación de intermediación entre la sociedad y el Estado”, porque su función se ha encaminado a volver a copiar y justificar el estado que favorece “a las minorías, la impunidad, la corrupción y la ilegalidad” en lugar de promover prácticas político democráticas relacionadas con la formación cívica, la inclusión, el diálogo y la concertación (Zepeda, 2004: 137).

En la investigación realizada, para varias personas entrevistadas de ambos municipios, este tema es de mucha importancia porque la experiencia de 8 años de transición democrática (1996-2004) confirma que en la práctica el sistema de partidos políticos no ha institucionalizado ni la función de intermediación ni las prácticas político democráticas ya mencionadas, por ejemplo, los candidatos para la alcaldía municipal y las diputaciones son nombrados por la cúpula del nivel central de los partidos políticos, y también la conformación de las planillas municipales que han participado en la contienda no son organizadas de acuerdo a las capacidades profesionales de sus miembros sino por el liderazgo comunitario que ejercen a fin de ganar más votos. De tal manera que al llegar a ganar, se encuentran con graves problemas para cumplir con sus cargos ya que la poca preparación o el desconocimiento de sus funciones no les permite desempeñar a cabalidad con sus compromisos. Así también destaca que los partidos políticos son funcionales solamente durante épocas electorales (ESM-3, ESM-10, ESM-13, ER-3, ER-4, ER-8, ER-9).

Otro aspecto importante es la experiencia para participar por medio de comités cívicos<sup>42</sup> que se ha dado únicamente en San Miguel Chikaj y que durante el período estudiado gobernó el municipio durante el período 1996-2000. Al respecto personas entrevistadas coincidieron en señalar que, aunque la experiencia de gestión no llenó las mejores expectativas dada la poca preparación profesional de sus líderes y por ende la ausencia de un plan de gobierno estructurado, el comité cívico hizo más concentrada la idea de desarrollo municipal porque existe más interés en la participación política de la población para emitir su voto (ESM-6, ESM-10, ESM-12, ESM-14).

En Rabinal, Del Valle identificó entre sus hallazgos relevantes que en la década de los años setentas hubo el intento de organizar un comité cívico sobre la base del Comité de Unidad Campesina –CUC- pero debido a que su líder principal fue secuestrado, el grupo tuvo que desistir de la idea y en varios casos aliarse con los partidos tradicionales (Del Valle, 2004: 155). De allí que no ha habido experiencia de participación de comités cívicos pues la población ha tenido temor de organizarse para dicha finalidad, tomando en cuenta el antecedente de la violencia generalizada sufrida durante el conflicto armado interno (ER-3, ER-4, ER-7).

Aunque el espíritu político de los Acuerdos de Paz se inscriba en el impulso de programas y proyectos que permitan pasar de relaciones violentas a relaciones en donde predomine la negociación en la solución de conflictos, Zepeda manifiesta que no implica necesariamente que “el gobierno, los partidos políticos y las organizaciones sociales” se encuentren en las condiciones de dar “el salto cualitativo a la democracia participativa” (Zepeda, 2004: 197). El comentario anterior, tiene relación con el contexto histórico en el que los partidos políticos se han organizado y desarrollado en el país, ya que según Zepeda se consideran un freno “para el proceso de la democratización” debido a que surgieron durante la época que predominaba la cultura política del autoritarismo, el caudillismo o la obtención de puestos de elección popular por medios ilegales y excluyentes (idem: 198). Rabinal no ha sido la excepción porque, durante el período estudiado en la presente investigación,

---

<sup>42</sup> De acuerdo a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, en Guatemala los comités cívicos son organizaciones políticas de carácter temporal con aptitud para postular candidatos a cargos de elección popular a nivel municipal.

predominaba el Partido Frente Republicano Guatemalteco en la conducción del gobierno municipal, y si se toma en cuenta que varios de sus miembros estuvieron involucrados en actos violentos y corruptos durante el recién finalizado conflicto armado interno, según puntualiza Zepeda (idem: 130, 134, 135, 136).

Al comparar la incidencia de las organizaciones político partidistas hay coincidencias en ambos municipios relacionadas con la falta de compromiso cívico en términos de la función mediadora que les corresponde y la verdadera representatividad que reciben mediante el voto emitido en las urnas electorales. Por su parte en San Miguel Chikaj, hay experiencia de gobernar mediante comité cívico y partido político, pudiendo establecerse que para la población parece más provechosa la práctica del comité cívico porque existe la percepción de estar más focalizada la idea del desarrollo local y el interés para participar en las elecciones.

Rabinal, en cambio, nuevamente se ha visto afectado por los rezagos de la violencia que han limitado el desarrollo de la expresión política de los comités cívicos pues al primer intento su liderazgo fue truncado por la represión política existente en aquella época, razón por la que se han adaptado forzosamente al sistema tradicional de los partidos políticos.

### **Efectos psico-sociales en sociedades fragmentadas por la guerra: Experiencia ciudadana en el proceso de gestión.**

En su ensayo sobre “La desatención social del poder opresor”, Ignacio Martín-Baró, apunta que la desatención se manifiesta desde dos formas: selectiva y la desatención social propiamente dicha (Martín-Baró, 1985: 98, 102). Este punto de la investigación, interesa relacionarlo con la segunda manifestación referida a la desatención social, la cual está relacionada con la conservación del status y el ser privilegiados sociales del político, del educador religioso o el del estudiante y profesional, puesto que según Martín-Baró (Martín-Baró, 1985: 104), no se trata de un olvido o ignorancia del asunto sino más bien de una desatención social selectiva que de lo contrario estaría afectando su seguridad en un mundo que permanentemente ha sido dominado por ellos (Martín-Baró, 1985: 104), situación que se trae a colación especialmente por las vivencias recogidas en el trabajo realizado.

Por ejemplo, en San Miguel Chikaj, dicen varios entrevistados que hay veces que “no deja de haber influencia de los partidos políticos para tomar nuestras propias decisiones y sobre todo de quien llega al poder, aunque después nos dejen a un lado”, en aquellos años de campaña electoral para iniciar el primer mandato de gobierno después de la firma de la paz “muchos candidatos a la presidencia, para diputados y alcaldes hicieron críticas a la miseria en que nos tenían los de la élite gobernante de Arzú, porque vendieron TELGUA y otros bienes que son patrimonio del pueblo”, las críticas de los candidatos también hicieron énfasis en que ya “era tiempo que las decisiones para la gestión del desarrollo las tomáramos nosotros mismos” o que “se creían muy conocedores de la pobreza en el municipio” (ESM-5, ESM-6, ESM-13, ESM-14, ESM-15).

En efecto, dice Martín-Baró, cuando el político, el educador o el profesional en general se forma en su vida estudiantil maneja datos alarmantes de la realidad social de su país o de su pueblo que generan críticas contra las injusticias sociales, pero el problema mayor se suscita por la falta de procesamiento del significado para su vida misma y la de su profesión, lo cual se agrava todavía más cuando sólo se prepara para recibir un título que les permita ejercer su profesión (Martín-Baró, 1985: 104).

En el presente caso de investigación, la desatención social se reflejó en la actitud de los políticos durante la campaña electoral, quienes para llegar al poder utilizaron información de acciones del gobierno de Arzú que afectaron a la población, sin comprometerse a realizar cambios de mayor trascendencia. Como por ejemplo la superación de problemas con rasgos políticos, que a decir de Zepeda, ayudaran a superar la experiencia histórica perjudicial de la relación gobierno-sociedad civil y las limitaciones de la participación ciudadana en la vida política, producto de una tradición gubernamental autoritaria (Zepeda, 2004: 101, 102).

En el espacio de esta acción, también se les preguntó a las personas entrevistadas su opinión sobre los Acuerdos de Paz, en cuanto al conocimiento de su contenido e interpretación para fines del proceso de gestión. Respondieron que no la tenían porque no se habían interesado y porque ha faltado capacitación, además el gobierno tampoco se había interesado por



hacerlo. En realidad sólo habían escuchado mensajes publicitarios por medio de la radio y la televisión, y por comentarios en general.

Una situación similar en cuanto a la percepción de procesos sociales y políticos se dio en la república de El Salvador, identificada por los estudios de opinión pública realizados durante los años 1986 y 1987. Los resultados indicaban que la falta de opinión pública en el pueblo salvadoreño obedecía a que simplemente no se les preguntaba sobre su parecer en los procesos que les afectaba; mas se quería hacer pasar como demandas populares los intereses de la minoría, con lo cual se trataba de justificar que los salvadoreños eran un pueblo sin voz pero en realidad se trataba de un pueblo silenciado que en muchas circunstancias, decía Martín-Baró, era amordazado (Martín-Baró, 1987: 1).

A este respecto es importante añadir que Martín Baró expresa que la desatención social puede adoptar varias formas, destacando tres de ellas: el desplazamiento, el mimetismo y el nominalismo (Martín-Baró, 1987: 104). Aquí se abordará la relación con el nominalismo a partir de la experiencia de la participación ciudadana en el proceso de planificación del desarrollo en San Miguel Chikaj y más adelante, al hablar de la experiencia en Rabinal, con el desplazamiento.

#### Expresión del nominalismo<sup>43</sup>: participación ciudadana en la planificación del desarrollo

En San Miguel Chikaj, con la asesoría de la Cooperación Internacional, el apoyo del PDM y de otras instituciones, en varias comunidades se logró implementar el ciclo de proyectos, el cual iniciaba con una asamblea donde se procuraba que participaran hombres y mujeres conjuntamente y así realizar el ejercicio de priorización de necesidades, para luego presentarlas ante el Concejo Municipal y otras entidades para su aprobación y ejecución, a fin de concluir con el mantenimiento de sus proyectos (ER-1, ER-5, ESM-1, ESM-4;

---

<sup>43</sup> El nominalismo es cuando los poderes oficiales se desentienden selectivamente de los problemas de fondo que aquejan al pueblo. En el ámbito gubernamental, “el nominalismo se manifiesta a través de los discursos oficiales diciendo que los problemas están siendo afrontados con valentía”. Además, el nominalismo, es caracterizado también por ser una forma sutil de la desatención social que se desarrolla en función de los nombres del problema subyacente, por lo tanto no le interesa enfrentar la realidad. (Martín-Baró, 1985: 106, 107).

Manual de Planificación Participativa). Sucedió en muchos casos que el esfuerzo comunitario no tuvo las respuestas esperadas por parte de los gobiernos municipales o de los fondos sociales provenientes del gobierno central, a pesar de haber manifestado reiteradas veces su interés y disposición para abrir este espacio (ER-1, ER-9, ESM-4, ESM-10). Por eso, Martín-Baró, establece en forma clara que nominalmente para el sector oficial de gobierno son asuntos que hay que enfrentar y asumir mediante la participación ciudadana, sin embargo, no pasaron de ser buenas intenciones pues la realidad seguía igual porque en este caso continuaron sin atender las demandas presentadas.

Con el acompañamiento de dos instituciones, Alianza Juvenil para el Desarrollo Comunitario, y Plan Internacional, las comunidades lograron elaborar planes de desarrollo comunitario, mediante el reconocimiento de las nuevas responsabilidades y por eso se organizaron en varias comunidades para recibir capacitación en habilidades de liderazgo para saber cómo dirigirse ante la comunidad y los pasos para solicitar un proyecto. Dos personas entrevistadas agregaron: “aprendimos a reflexionar que hay cosas que se pueden gestionar dentro de la propia comunidad sin necesidad de salir a buscar ayuda afuera” y además señalaron “estamos conscientes de lo que aprendemos pero mucha gente está desanimada, no quiere tener compromiso o tiene miedo de participar, talvez por la violencia que sufrimos antes...” (ESM-5, ESM-6).

Dos cosas importantes son interesantes comentar. Una, la debilidad de dicho esfuerzo fue la falta de compromiso por parte de los gobiernos municipales para responder a las comunidades y, la otra, por la situación política y social derivada de la guerra existía escaso desarrollo de habilidades y aparente desinterés para promover nuevas formas de gestión por medio del trabajo realizado por las instituciones mencionadas.

Es cierto que la pérdida o deterioro de valores afectó muchas veces el sentido de responsabilidad y cooperación en el proceso de gestión comunitaria, pero se debió a la dimensión del daño como producto de la violencia sufrida durante el conflicto armado de la que refiere Fernando Suazo, que entre otras manifestaciones negativas expresadas por la gente, es la que él denomina “desesperanza política e inhibición social” explicando que está relacionada con

la renuncia a la acción ciudadana de sus derechos y a la tendencia “a propuestas políticas violentas y autoritarias que *nos den todo hecho*” (Suazo, 2002: 65,66).

En síntesis, la experiencia de San Miguel Chikaj destaca la desatención social a partir de su expresión nominalista en el sentido que la acción discursiva de las autoridades de gobierno, convertida en grandes retóricas, finalmente no tuvieron respuestas esperadas a demandas existentes identificadas a través de procesos de planificación participativa, tomando en cuenta que el proceso de la paz implicaba un cambio de paradigma en el modelo de participación ciudadana. A manera de ejemplo se cita parte del discurso del Presidente Portillo en su toma de posesión, que tiene qué ver con la proclama de las nuevas relaciones entre gobernantes y gobernados, cuando dice: *“Compatriotas, mi gobierno se propone trazar anchas avenidas para lograr un reencuentro entre el Estado y la Sociedad Civil. Me pregunto ¿Qué sociedad puede desarrollarse cuando la autoridad actúa a espaldas de los grupos sociales mayoritarios y éstos, a su vez, ven al gobierno con desconfianza y recelo? Romper ese círculo perverso requiere, además de voluntad política, un decidido proceso de reforma del Estado...”* (COPRE, 2002). Bajo ese postulado puede decirse que las comunidades hicieron ciertos esfuerzos para transformar el temor a reunirse por obligación en asambleas participativas para discutir sobre sus intereses y necesidades confiando en la respuesta favorable de sus autoridades gubernamentales, sin embargo, como puede apreciarse en los dos casos estudiados de este apartado sobre la desatención social y el nominalismo, fueron intenciones discursivas sin resultados efectivos.

#### El desplazamiento<sup>44</sup> de la organización ciudadana en Rabinal: la fragmentación social continúa sin ser atendida

De acuerdo con la descripción socio-económica del municipio de Rabinal presentada antes, ha habido una trayectoria histórica, caracterizada por mantener un proceso permanente y constante de organización y participación

---

<sup>44</sup>Martín-Baró refiere que, en la desatención selectiva social, el desplazamiento puede darse de tres formas: transferencia de la atención a problemas que no son problemas, transferencia de la atención de los aspectos de fondo a los aspectos más superficiales de los problemas y, la última, explica que la atención queda entretenida en aspectos formales que tratan el problema sin llegar a atenderlos como se requiere (Martín-Baró, 1985: 105).

alrededor de iniciativas de reivindicación social y política. Sin embargo, la violencia desencadenada por el conflicto armado interno, se ensañó principalmente contra la población civil no combatiente en especial durante la década de los ochenta, quien se vio afectada por las violaciones a los derechos humanos, cercenamiento de los sistemas de socialización, conflictos comunitarios, discriminación étnica y traumas psicosociales, principalmente (Del Valle, 2004: 69; EAFG, 1995: 9).

En este municipio recién firmada la paz, el proceso de elaborar la planificación participativa con la metodología de asambleas comunitarias no funcionó como era deseable porque “el fin del conflicto armado no necesariamente suponía hacer la paz entre víctimas y victimarios” (ER-5), ya que muchas veces la comunidad estaba representada por líderes indígenas y mestizos que fueron ex patrulleros de la autodefensa civil y por ende estuvieron involucrados en actos violentos durante la guerra y por eso había dificultades para decidir sobre los proyectos que beneficiarían a la mayoría debido a que generalmente los líderes tomaban la decisión en nombre de los demás, ellos eran los que tenían más poder que el alcalde auxiliar (ER-6, ER-7, ER-13). Al respecto, Fernando Suazo subraya, cuando analiza las dimensiones del daño psicosocial que ocasionó el trauma sociopolítico del conflicto armado en el municipio, la persistencia como característica del daño que provoca “la presencia impune de los vecinos victimarios porque causa un clima denso e insano de inhibición y miedo” (Suazo, 2002: 62).

Frente a las incomprensiones que se dieron para participar en estos procesos de gestión, los líderes tuvieron la idea de elaborar actas y luego pasaban de casa en casa pidiendo las firmas, para evitar organizar asambleas, lo cual más adelante se volvió una “costumbre” en varias comunidades. A ello se suma el desinterés y la desconfianza que expresa la ciudadanía cuando intenta emprender algún proyecto de desarrollo.

En general, todo eso daba la pauta para pensar que se seguía acumulando actitudes de violencia, autoritarismo y racismo, lo cual continuó incidiendo en la reconstrucción social de la comunidad, cuestión que coincide con lo que comenta Suazo al referirse a la actitud de la sociedad rabinalseña respecto a la expectación de la cotidianidad de su vida cuando expresa su negatividad como mecanismo de salida, siendo interpretado como “expresión

de una cierta subcultura creada como reacción a un clima intenso y permanente de violencia oficial” (Suazo, 2002: 63).

Hubo varias oportunidades en donde la poca asimilación que había de las autoridades e instituciones estatales del nivel central, en cuanto a acercar los servicios a la comunidad, hacía difícil el proceso de descentralización que empezaba a darse. Las demandas se hacían en cadena: de la comunidad a la municipalidad y de ésta al nivel departamental o cuando era necesario hasta el nivel central en la ciudad capital, ya que se necesitaba la asistencia técnica de personal especializado para apoyar estudios de pre-factibilidad y factibilidad en proyectos de infraestructura básica. Empero, había cierta resistencia a atender los requerimientos porque varias veces querían resolverlo por la vía telefónica o que las personas se movilizaran a la ciudad capital llevándoles la información necesaria. El siguiente relato sirve como ejemplo de una experiencia de gestión comunitaria.

#### **UNA EXPERIENCIA DE GESTION COMUNITARIA**

**Alrededor de las experiencias de gestión que realizaba el comité pro-mejoramiento de la aldea San Luis, del municipio de Rabinal, había la necesidad de construir 17 kilómetros de carretera de terracería que les comunicaría hasta la cabecera del municipio.**

**En múltiples ocasiones la necesidad había sido presentada a las autoridades centrales, departamentales y municipales, sus esfuerzos por muchos años habían sido en vano hasta que finalmente accedieron a iniciar los estudios de pre-factibilidad técnica. Al principio, dice el entrevistado, hubo cierta resistencia para hacer el trabajo de parte de los técnicos, argumentando varios supuestos que según ellos limitaba la construcción de la carretera, porque sabían de lo difícil que sería la caminata hacia el lugar.**

**Prosigue contando la persona entrevistada, que el equipo integrado por 2 ingenieros procedentes de la ciudad capital designados para hacer dicho trabajo, se desplazó con grandes dificultades pues no tenían costumbre de caminar a pie grandes distancias, hasta que finalmente lograron concluir con su trayecto de camino el que simultáneamente sirvió para hacer la evaluación correspondiente.**

**Cuando el equipo de trabajo debió desplazarse para su regreso, la comunidad en pleno se reunió con ellos para agradecerles sus esfuerzos y contribuir al proceso de la gestión que estaban realizando. Para despedirlos, como muestra de agradecimiento, se acercó el Presidente del Comité y les hizo entrega de una gran cantidad de aguacates, naranjas y una gallina.**

**Muy emocionado y agradecido el ingeniero por los regalos, les expresó: “De verdad ¡muchas gracias por su generosidad! pero no**

**podremos llevarlos porque pesan mucho y nos costaría caminar con esto, para no despreciarlos al menos sí nos llevaremos la gallinita...** “

**Entonces el Presidente del Comité replicó: “¿Ya ve ingeniero por qué queremos nuestra carretera? Porque a nosotros también nos cuesta acarrear nuestras cosas para ir a comprar o a vender al pueblo y no lo hacemos una sola vez, lo hacemos varias veces a la semana...”**

**ER-9**

A pesar de las diversas dificultades encontradas en las experiencias de las comunidades, existe conciencia en la población de la necesidad de contar con medios para el desarrollo familiar y colectivo. Las instituciones empezaron a trabajar en las comunidades, promoviendo la organización de comités para poder acceder al financiamiento de los mismos. Por ello, ha proliferado la cantidad de comités en cada lugar después de la firma de la paz, como por ejemplo de agua, de caminos, de escuela, de padres y madres de familia, de energía eléctrica. Aspecto que confirma Del Valle al hablar sobre los comités comunitarios en el municipio (Del Valle, 2004: 170). La dinámica municipal de las organizaciones locales llegó a tener alrededor de 216 comités registrados<sup>45</sup> en la municipalidad y en San Miguel Chikaj 167 según registros obtenidos en la municipalidad del lugar.

En ambos municipios, la prioridad que las comunidades dieron en los procesos de planificación participativa y otras formas de consulta siempre estuvieron relacionadas con proyectos de infraestructura básica porque la pobreza económica y el permanente abandono en el que habían estado por parte del gobierno central y como efectos de la guerra, necesitaban contar con apertura y construcción de carreteras, construcción de puentes colgantes y vehiculares, construcción de escuelas y de unidades mínimas de salud. Sin embargo, Zepeda los visualiza como parte de una lista de problemas que enfrentan las organizaciones a nivel nacional que “trabajan el tema de la paz y la cultura de la paz”, relacionados con la disponibilidad de recursos porque para la gente no es un tema de mucho interés, lo que realmente quieren es resolver sus necesidades económicas y que por eso prefieren los proyectos productivos y de infraestructura (Zepeda, 2004: 224). Argumento que es rebatible porque

---

<sup>45</sup> Véase Agenda de Desarrollo Municipal de Rabinal, Baja Verapaz, Mayo 2002

las circunstancias de esta historia tan violenta también motivaron necesidades de reconstrucción física de las comunidades relativas a los proyectos ya mencionados.

Muchas veces se derivaron problemas en el proceso de la gestión entre las comunidades y las instituciones, por no implementar criterios de priorización y mecanismos de comunicación entre las instituciones. En primer lugar, respecto a los criterios de priorización, se podía contar con la infraestructura pero sin saber si se contaba con asignación presupuestaria para tener el recurso humano necesario o en algunos casos el equipamiento suficiente, por ejemplo en el caso de las escuelas o los servicios de salud; en otras ocasiones técnicamente no era viable porque no se justificaba la necesidad en función de la cantidad de población que bien podía asistir a la comunidad más cercana que sí contara con el servicio requerido. En segundo lugar, hubo experiencias donde se juntaron dos instituciones ejecutando el mismo proyecto mientras que si la comunicación hubiese sido oportuna, la inversión hubiera sido más óptima. Finalmente, como puede apreciarse aquí se presentan dos efectos muy diferentes entre ambos municipios. En San Miguel Chikaj el nominalismo como efecto social de la guerra, el cual básicamente se manifestó por parte de los políticos y de las autoridades municipales haciendo reconocimientos de la situación de pobreza sin actuaciones reales para combatirla y de la promoción de la participación ciudadana, haciéndose más evidente en procesos de planificación participativa sin resultados significativos que permitieran la apertura de verdaderos espacios de decisión en las necesidades priorizadas en dichos procesos y hacer un ordenamiento efectivo de la inversión en el municipio.

Por su parte, en Rabinal, la desatención selectiva social ha sido más evidente en lo que Martín-Baró denomina “desplazamiento” haciéndose manifiesta principalmente en la organización ciudadana que se mantuvo fragmentada a tal grado que el primer intento de planificación participativa comunitaria no funcionó porque al haber firmado la paz en papeles no necesariamente podía pensarse en reconciliación social, cuando los victimarios del conflicto armado interno mantenían espacios de decisión unilateral en el

desarrollo de las comunidades.<sup>46</sup> Además, el proceso de descentralización impulsado para el acercamiento de servicios básicos a la comunidad, estaba limitado a cuestiones burocráticas que seguían manteniendo relaciones verticales entre los diferentes niveles de intervención (central, municipal, comunitario), pues la ausencia de mecanismos jurídicos para facilitar dicho proceso dificultaba más esta situación.

Como punto final de este tema, puede decirse que los efectos psicosociales aquí tratados siguen latentes en la vida comunitaria de ambos municipios, lo cual condiciona la transformación social de los problemas hacia soluciones que favorezcan a la mayoría según sus necesidades sentidas y manifiestas.

---

<sup>46</sup> “El desplazamiento es un mecanismo de desatención selectiva que se funda en la importancia que se concede a problemas secundarios, privados o a pseudo problemas”. Es decir que “los verdaderos problemas quedan relegados a un margen perceptivo y, consiguientemente, no forman parte de los objetivos reales” (Martín-Baró, 1985: 105).



## **CONCLUSIONES**

## **Conclusiones generales y específicas**

### **Generales**

Existen muy pocos esfuerzos para sistematizar experiencias en esta línea de democracia y ciudadanía, lo cual no permite argumentar suficientemente limitantes y experiencias de éxito existentes en función de la mejora del proceso de la gestión pública especialmente en el ámbito municipal.

En cuanto a la teoría investigada para definir el Gobierno Municipal, actualmente resulta muy escasa, pues el marco para dicho fin descansa en el municipio, el cual sigue sin tener la importancia necesaria a pesar de ser considerado como la representación primaria del poder político y por ello el sitio que por excelencia ofrece las mejores condiciones para desarrollar el sistema democrático.

El estado actual de la cuestión, plantea la necesidad de incrementar el conocimiento y estudio interdisciplinario como parte de un proceso multicausal. Las acciones académicas de esta naturaleza, deben hacer mayores esfuerzos para profundizar la investigación sobre la cuestión estructural de la temática abordada y demostrar lo que favorece o limita el cambio político que se persigue. Por ejemplo, considerar que los efectos psicosociales no subsanados existentes en un conglomerado social, afectan la construcción de una ciudadanía activa y en armonía con su entorno democrático, así como la efectividad de la gestión pública. El caso estudiado en el presente trabajo es una muestra.

La trayectoria histórica de los regímenes autoritarios que han caracterizado a Guatemala, muestra que en el país aún después de firmados los Acuerdos de Paz hay un proceso frágil y lento de la democracia que mantiene rasgos de los regímenes anteriores. Un ejemplo de ello es la confirmación de la hipótesis relacionada con la pervivencia del modelo de gestión vertical en el proceso de la toma de decisiones, que está ligado a una práctica tecnócrata y burocrática sin mayor respaldo de deliberación y decisión política entre gobernantes y gobernados en los asuntos públicos que les compete.

Esta debilidad tiene qué ver con el modelo de democracia representativa que predomina en el país, porque la poca participación ciudadana existente para intervenir en el proceso de gestión pública, permite que la representación política mantenga mayores espacios de poder que muchas veces se refleja en acciones poco propositivas, de temor y hasta desinterés de parte de la población.

Respecto a la hipótesis que se relaciona con el marco legal que viabiliza los Acuerdos de Paz, especialmente aquellos compromisos relativos al desarrollo municipal, que implican espacios de participación ciudadana y la intervención del gobierno municipal, se comprobó que no se trata de una confusión simple planteada hipotéticamente. Se trata de esfuerzos muy superficiales sin mayores trascendencias que tanto las administraciones gubernamentales 1996-2000 y 2000-2004, como la URNG no se interesaron en atender, por eso el problema es la desinformación y poca difusión para aquel objetivo, lo cual lógicamente ha provocado confusión y acciones equivocadas.

Durante la administración gubernamental 2000-2004 se logró la aprobación del marco jurídico para el fortalecimiento municipal, por la vía de la descentralización política y administrativa plasmada en la aprobación de la nueva ley de Descentralización y las reformas a la ley del Sistema de Consejos de Desarrollo y el Código Municipal. Este hecho tiene singular importancia, mayormente porque el poder público se abre ante una expectativa con sentido de valor, es decir, que se reconoce el espacio de actuación correspondiente a la ciudadanía y se define el ámbito de intervención del Estado en el proceso de la gestión pública. Sin embargo, la falta de reglamentación para la aplicación de dichas leyes no permite rescatar la esencia pública de dicho proceso, en términos de transparencia y rendición de cuentas, y el desarrollo de la capacidad administrativa que exigen las nuevas responsabilidades otorgadas al municipio especialmente.

La democratización de la gestión pública, también abarca la creación y el reconocimiento de instituciones y reglas bien definidas como medios que muestren voluntad política de las autoridades y compromiso cívico de la ciudadanía para interactuar en la búsqueda del bienestar general.

En ese sentido, en Guatemala la existencia de rasgos políticos de autoritarismo y centralismo, no permiten el desarrollo pleno de la autonomía

municipal que facilite la toma de decisiones conforme a necesidades e intereses locales, pues hay situaciones que siguen siendo condicionadas por el gobierno central como el caso del financiamiento para el desarrollo municipal que sigue tomando espacios de decisión, en lugar de limitarse a cumplir la función distributiva que le otorgan los postulados de la descentralización para este caso.

### **Específicas**

Las siguientes conclusiones están relacionadas con la hipótesis número tres, planteada en la introducción del presente trabajo. La hipótesis mencionada expresa que las diferencias políticas y sociales existentes entre un municipio y otro, tienen qué ver con los avances en la democratización de la gestión pública.

Los hallazgos permitieron establecer que no hay diferencias políticas y sociales, sino más bien similitudes, entre los municipios estudiados y por ello tampoco se estima que existan avances significativos en la democratización de la gestión pública en uno más que en otro, por las siguientes razones:

1. El espacio para el ejercicio del poder público, entre el gobierno municipal y la ciudadanía, es incipiente. La experiencia de diálogo y concertación en ambos municipios, si bien no mostró evidencias de ello, al menos sensibilizó la importancia de abrir el escenario no sólo por el mandato legal que de hecho fue un avance positivo de mucho significado sino porque las necesidades de la población fueron presionando para que los alcaldes municipales se acercaran a las comunidades participando en reuniones colectivas con la población.
2. La dolorosa y violenta experiencia vivida durante el conflicto armado interno en Rabinal, así como la pobreza económica y el abandono social de San Miguel Chikaj, por parte del Estado, han evidenciado que éste incurrió en el desplazamiento y la desatención social, profundizando con ello el problema de la autorregulación de la democracia dado que la función de representación depositada en los partidos políticos para cumplir con su función y misión, no ha sido útil a los intereses de la mayoría.

3. En los municipios estudiados, debido a la represión política, a la falta de liderazgo producto de dicha represión y a la poca preparación de la ciudadanía para este proceso, se han tenido que replegar a la influencia de los partidos políticos tradicionales y a pocos intentos de tener sus propias organizaciones cívicas que les representen en los procesos electorales.
4. En San Miguel Chikaj y Rabinal, la democratización de la gestión pública ha sido un proceso dificultoso por tres grandes razones: *Desconfianza*, porque aún después de la firma de la paz se mantuvieron al frente de las gestiones dirigentes y funcionarios involucrados en los actos de violencia pasados, provocando conflictos comunitarios y discriminación étnica. *Temor*, debido a las represalias y persecución sufridas durante la década de los ochenta, lo cual se tradujo en desaliento y renuncia hacia los derechos y obligaciones ciudadanos que en Rabinal se vieron más acentuadas. Por último, la *corrupción*, caracterizada por el uso de los recursos públicos de parte de funcionarios públicos y políticos de alto nivel. Sus componentes están vinculados al robo y a la corrupción política, tal y como sucedió en San Miguel Chikaj.

A pesar de las dificultades mencionadas, desde la finalización del conflicto armado interno, poco a poco ha disminuido la influencia de los poderes fácticos, en especial la de los grupos afines a la represión política en la dinámica interna del poder local.

El caso de estudio presentado en esta investigación muestra, en términos de la función gubernamental del municipio, que éste ha cobrado más significado. En primer lugar, porque las reformas al Código Municipal vigente desde el 2002, reconocen la necesidad de fortalecer la autonomía del municipio y, en segundo lugar, porque esto permite abrir nuevas formas de relación entre el gobierno municipal y la ciudadanía, aunque existe la amenaza que el proceso se estanque en tanto no se mejore el contexto organizacional, a partir de los tres campos analizados: el intra-organizacional, el inter-organizacional y el de la organización frente a la ciudadanía.

Finalmente, cabe resaltar que como experiencia personal de investigación académica, el trabajo realizado permitió reafirmar el interés de aportar al proceso de desarrollo municipal que por más de una decena de años he apoyado, especialmente en la región de la Verapaz, Guatemala.

Estoy convencida que, la transición política del autoritarismo a la democracia, en el municipio guatemalteco apenas está creando las bases sobre las cuales debe transitar un modelo propio de gobierno especialmente donde puedan prevalecer nuevas formas de relación entre gobernantes y gobernados, mediante mecanismos adecuados que permitan definir claramente sus roles de actuación en un marco de comunicación, participación y respeto.

## BIBLIOGRAFIA

- Academia de Lenguas Mayas de Guatemala -ALMG-, **Toponimias Maya Achi**, Guatemala, 2003
- Alfaro María del Rosario, **Rol de las Autoridades Tradicionales en el Pensamiento Político de la Etnia Achí: El caso de Rabinal, Baja Verapaz**, Tesis de grado, Universidad Rafael Landívar, Guatemala, 2003
- Assies Willem (Editor), **Gobiernos Locales y Reforma del Estado en América Latina**, El Colegio de Michoacán, Zamora, Michoacán, México, 2003
- Bárcena Fernando, **El Oficio de la Ciudadanía**, Editorial Paidós, España, 1997
- Banco Mundial, **La Pobreza en Guatemala**, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, Washington, 2004
- Barrios Lina, **Pueblos e Historia en la Baja Verapaz**, Revista de Estudios Sociales No. 56, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales –IDIES-, Universidad Rafael Landívar, Guatemala, 1996
- Bastos Santiago y Camus Manuela, **Entre el mecapal y el cielo: Desarrollo del movimiento maya en Guatemala**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales -FLACSO- / CHOLSAMAJ, Guatemala, 2003
- Bobbio Norberto, **El Futuro de la Democracia**, Fondo de Cultura Económica, México, 1999
- Cabrero Mendoza Enrique, **La Nueva Gestión Municipal en México. Análisis de Experiencias Innovadoras en Gobiernos Locales**, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1996
- Cabrero Mendoza Enrique (Coordinador), **Políticas Públicas Municipales: Una agenda en construcción**, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2004
- Cáceres Carlos, **Aproximación a Guatemala**, México, Universidad Autónoma de Sinaloa, Culiacán, Sinaloa, 1980
- Cárdenas Gracia Jaime, **Léxico de la Política**, Fondo de Cultura Económica, México, 2000
- Centro de Estudios de Guatemala, **Guatemala: Entre el dolor y la esperanza**, Universitat de Valencia, España, 1995

- Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, la Descentralización y la Participación Ciudadana -COPRE-, **Recopilación de Leyes**, Guatemala, COPRE, 2002
- Conferencia Nacional de Ministros de la Espiritualidad Maya -Oxlajuj Ajpop- /PNUD, **AJAWAREM Las autoridades responsables de gobernarlos, la AUTORIDAD en el Sistema Jurídico Maya**, Guatemala, 2003
- Coordinadora de Asociaciones de Desarrollo Integral -CASODI-, **Plan de Desarrollo Municipal 2003-2013**, Chichicastenango, Quiché, Guatemala, 2003
- Córdova Macías Ricardo y Rivera Manuel, **Centroamérica: Gobierno local y participación ciudadana en Guatemala**, FLACSO Programa El Salvador, San Salvador, El Salvador, Centroamérica, 1996
- Dahl Robert, **La Poliarquía: Participación y Oposición**, rei, México, 1993
- Del Valle Cobar Dora Ruth, **Violencia Política y Poder Comunitario en Rabinal Baja Verapaz**, Colección Psicología Social ECAP, Guatemala, 2004
- Equipo de Antropología Forense de Guatemala (EAFG), **Las Masacres en Rabinal**, Equipo de Antropología Forense de Guatemala (EAFG), Guatemala, 1995
- Fundación Centroamericana de Desarrollo (FUNCEDE)-Fundación Soros, **La Descentralización en Guatemala**, Publicación No. 17, Guatemala, FUNCEDE-Fundación Soros, 2002
- Fundación Centroamericana de Desarrollo (FUNCEDE)-Fundación Soros, **La Descentralización en Guatemala**, Publicación No. 19, Guatemala, FUNCEDE-Fundación Soros, 2002
- Fundación Maya -FUNDAMAYA-, **Los Acuerdos de Paz**, Guatemala, 1997
- Gálvez Borrel Víctor, **Participación Social y poder local en Guatemala**, FLACSO, Guatemala, 2002
- García del Castillo Rodolfo, **Los Municipios en México: los retos ante el futuro**, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1999
- Grupo Parlamentario del PRD, **Autonomía Local y Reforma Municipal**, Cámara de Diputados/LVII Legislatura, Congreso de la Unión, México, 1998



- Guillén López Tonatiuh, **Federalismo, Gobiernos Locales y Democracia**, cuadernos de divulgación de la Cultura Democrática No. 17, Instituto Federal Electoral, México
- Guillén López Tonatiuh (Coordinador), **Municipios en transición: actores sociales y nuevas políticas de gobierno**, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, Representación en México, México, 1995
- Held David, **Modelos de Democracia**, Alianza Universidad, España, 1996
- Instituto Federal Electoral -IFE-, **La Organización Ciudadana en la Gestión Pública Municipal**, Eslabones de la Democracia No. 4, México, 2000
- Instituto de Investigación Política y Social -IIPS., **Revista Política y Sociedad No. 39**, Escuela de Ciencias Políticas, Universidad de San Carlos -USAC-, Guatemala, 2001
- Instituto Nacional de Estadística (INE), **Censos Nacionales: XI de Población y VI de Habitación**, Guatemala, 2002
- Instituto Nacional de Estadística (INE) , **Monografías de Baja Verapaz**, Delegación Departamental de Baja Verapaz, 2002
- Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral -IDEA- , **Democracia en Guatemala: La misión de un pueblo entero**, Informe de la Misión, Colombia, 1998
- Jelin Elizabeth y Eric Hershberg (Coordinadores), **Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina**, Editorial Nueva Sociedad, Venezuela, 1996
- Lechner Norbert, **Cultura Política y Gobernabilidad Democrática**, Colección Temas de la Democracia, Serie Conferencias Magistrales, Instituto Federal Electoral -IFE-, México, 1995
- Linares Luis, **El Rol del Municipio en la Construcción de la Paz**, Serie Estudios No. 4, Instituto de Desarrollo y Administración Municipal – FUNCEDE, Guatemala, 1997
- Mejía Lara José, **Problemática y Desarrollo Municipal**, Universidad Iberoamericana, México, 1994
- Merino Mauricio (Coordinador), **En busca de la democracia municipal: La participación ciudadana en el gobierno local mexicano**, El Colegio de México, México, 1994

- Macleod Howland Morna, **Un estudio comparativo de la represión: los casos de Chile y Guatemala**, Tesis de grado, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales División Postgrado, UNAM, México DF, 1987
- Martín-Baró Ignacio, **Problemas de Psicología Social en América Latina**, UCA Editores, San Salvador, 1985
- Metapolítica, **Los nuevos adjetivos de la democracia**, Volumen 5, Centro de Estudios de Política Comparada -CEPCOM-, México, Abril/Junio 2001
- Municipalidad de Salamá, Baja Verapaz, Guatemala, **Estrategia para la Reducción de la Pobreza a nivel Municipal**, Salamá, Baja Verapaz, 2003
- Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala - ODHAG-, **Guatemala Nunca Más, Tomo II, Los Mecanismos del Terror**, Informe Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica, Guatemala, 1998
- Oropeza Martínez Humberto, **Administración Pública Municipal: Estudio Preliminar del municipio libre**, Editorial Trillas, México, 2001
- Osorio Tamara – Aguirre Mariano (Coord.), **Después de la guerra: Un manual para la reconstrucción posbélica**, Centro de Investigación para la Paz, AECl, España, 1999
- Pacay Guillermo Martha María, **Descentralización, Autonomía Municipal y Participación Ciudadana en el contexto posterior a la firma de la Paz: El caso de San Pedro Carchá, Alta Verapaz**, Tesis de grado, Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala, 2001
- Pásara Luis, **Paz, Ilusión y Cambio en Guatemala: El proceso de paz, sus actores y límites**, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Rafael Landívar, Guatemala, 2003
- Programa de Apoyo a la Descentralización y el Desarrollo Municipal DDM, **Manual para la elaboración de la Agenda de Desarrollo Municipal**, Cooperación Técnica Alemana GTZ, Guatemala, 2001
- Programa Las Verapaces -PLV- /GTZ -, **Agenda de Desarrollo Municipal**, Municipalidad de San Miguel Chikaj, Baja Verapaz, Guatemala, 2001
- Programa Las Verapaces -PLV- /GTZ -, **Agenda de Desarrollo Municipal**, Municipalidad de Rabinal, Baja Verapaz, Guatemala, 2001
- Proyecto “Voz, Voto y Desarrollo Local”, **Sistematización de la Experiencia**, ASDI-GTZ, Guatemala, 2003

- Rouquié Alain, **Las Fuerzas Políticas en América Central**, Primera Edición en Español, México, Fondo de Cultura Económica, 1994
- Rousseau Juan Jacobo, **El Contrato Social**, Dirección General de Publicaciones, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1978
- Sandoval Franco, **Encanto y Desencanto con la Democracia**, Artemis Edinter, Guatemala, 2003
- Sartori Giovanni, **¿Qué es la democracia?**, Editorial Taurus, México, 2003
- Schlesinger Stephen y Kinzer Stephen, **Fruta Amarga: la CIA en Guatemala**, Primera Edición en Español, México, Siglo Veintiuno Editores, S.A., 1982
- Sichar Gonzalo, **Semilla Democrática, Experiencias de Democracia Participativa en América Latina**, Madrid, Fundación CIDEAL, 2002
- Suazo Fernando, **La Cultura Maya ante la Muerte, daño y duelo en la comunidad Achi de Rabinal**, Equipo de Estudios Comunitarios y Acción Psicosocial -ECAP-, Guatemala, 2002
- Toto Mario Constantino, **Léxico de la Política**, Fondo de Cultura Económica, México, 2000
- Touraine Alain, **¿Qué es la Democracia?**, Fondo de Cultura Económica, Argentina, 1994
- Valdez Zepeda Andrés, **Municipio y Modernidad: Ensayos sobre Administración, Política y Gobierno**, Universidad de Guadalajara, México, 2002
- Varios autores, **Democracia, Ciudadanía y Diversidad: el debate político**, PNUD Guatemala, Guatemala, 2002
- Villoro Luis, **El poder y el valor: fundamentos de una ética política**, El Colegio Nacional de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1997
- Zepeda López Raúl y otros, **El espacio político en que se construye la paz**, Colección Cultura de Paz No. 7, Editorial de Ciencias Sociales, Guatemala, 2004

# ANEXOS

**Anexo No. 1****GUIA DE ENTREVISTA**

Las siguientes preguntas están relacionadas con el período temporal propuesto en el tema central de la investigación.

**Investigación y sistematización**

<b>No.</b>	<b>PREGUNTA</b>	<b>HALLAZGOS RELEVANTES</b>
<b>1</b>	¿Cuáles son las investigaciones relevantes sobre “Gestión Municipal” que se han realizado en su municipio?	
<b>2</b>	¿Para qué han servido dichas investigaciones?	
<b>3</b>	¿Quiénes o qué instituciones se han dedicado más a investigar sobre los temas del municipio?	
<b>4</b>	¿Cómo y a quiénes se han dado a conocer estos trabajos?	

**Formación y capacitación cívica**

<b>No.</b>	<b>PREGUNTA</b>	<b>HALLAZGOS RELEVANTES</b>
<b>1</b>	¿Cuáles son las principales acciones que ustedes han realizado para fortalecer la gestión municipal?	
<b>2</b>	Entre 1997 y 2003, ¿Cuáles fueron las acciones principales que ayudaron a hacer más eficiente la gestión en el municipio?	
<b>3</b>	A partir de la firma de los Acuerdos de Paz ¿Cuáles fueron las mayores dificultades que se presentaron al recibir nuevas responsabilidades en el proceso de la gestión?	
<b>4</b>	De acuerdo al proceso de gestión municipal que se dio a partir de 1997 ¿Qué dificultó y facilitó la participación ciudadana en asuntos de la gestión municipal?	

<b>5</b>	¿Qué cambios en la organización de la municipalidad han ocurrido para mejorar la prestación de los servicios?	
<b>6</b>	¿Cuál ha sido la función del Alcalde, de los Concejales y Síndicos en el Concejo Municipal y el COMUDE?	

### Elaboración e implementación de políticas públicas a nivel local

<b>No.</b>	<b>PREGUNTA</b>	<b>HALLAZGOS RELEVANTES</b>
1	¿Cuáles son las propuestas de políticas públicas locales, que de 1997 a 2003, han sido presentadas en su municipio? ¿Ante quién han sido presentadas?	
2	¿Cuáles son las dificultades que han tenido para elaborar e implementar políticas públicas en el municipio?	
3	En qué sentido ha favorecido la implementación de las políticas públicas en su municipio?	

### Diálogo y concertación

<b>No.</b>	<b>PREGUNTA</b>	<b>HALLAZGOS RELEVANTES</b>
1	Cuando se trataba de hacer gestiones para un proyecto ¿Quién o quiénes tomaban la decisión de hacerlo? ¿Por qué?	
2	¿Quiénes han intervenido en los diversos pasos de la gestión? ¿Quién los designa?	
3	¿Cuáles han sido los procedimientos para tomar decisiones sobre el proceso de gestión?	
4	¿En qué les amparan los Acuerdos de Paz y las leyes de participación para promover el diálogo y la concertación en la toma de decisiones?	
5	¿Cuál de las 3 leyes de participación les ha sido más útil para facilitar el diálogo y la	

	concertación? ¿Por qué?	
6	¿En qué ha participado la ciudadanía para la formulación de planes y presupuestos municipales?	

### Relación gobierno municipal y sociedad civil

No.	PREGUNTA	HALLAZGOS RELEVANTES
1	¿Qué hicieron para mejorar o cambiar la relación entre el gobierno municipal y la sociedad civil?	
2	¿Cuáles fueron las dificultades y facilidades que condicionaron la relación entre ambas instancias?	
3	¿Qué instancias de participación se han creado para crear la relación entre el gobierno municipal y la ciudadanía?	
4	¿Cuáles han sido las garantías existentes para respetar los compromisos pactados, entre el gobierno municipal y la sociedad civil, en la toma de decisiones	
5	¿Cuáles han sido los mecanismos utilizados para la rendición de cuentas relacionada con la responsabilidad de sus funciones?	

## Anexo No. 2

## Cronograma de actividades

[illegible]



## Anexo No. 3

MUNICIPALIDAD  
SAN MIGUEL CHICAJBAJA VERAPAZ  
TELEFAX: 9-400-448  
GUATEMALA, C.A.

El Infrascrito Secretario Municipal de la población de San Miguel Chicaj, del departamento de Baja Verapaz; CERTIFICA: Tener a la vista el libro de actas varias del Consejo Municipal de Desarrollo -COMUDE- en el que a folios del 76 al 79 se encuentra la que copiada en su parte conducente dice:-----

**ACTA No. 10-2.005.-** En el Municipio de San Miguel Chicaj, del departamento de Baja Verapaz, siendo las nueve horas del día domingo dos de octubre del año dos mil cinco, constituidos en el Salón de Sesiones anexo a ésta Municipalidad, los señores: Elías Xilumul Matías, Alcalde Municipal, miembros de la Corporación Municipal, Alcaldes Comunitarios de los COCODES legalmente inscritos de las diferentes comunidades del municipio, representante de Plan Internacional y Secretario Municipal respectivo, quién suscribe el acta para dejar constancia de lo siguiente: PRIMERO:... SEGUNDO:... TERCERO:... CUARTO:... QUINTO:... **SEXTO:** Por su parte la Licenciada María del Rosario Alfaro, estudiante de la Maestría en Política y Gestión Pública del ITESO, con sede en Guadalajara, Jalisco México, dio ha conocer ante el pleno el Plan de Investigación de Tesis, Titulada: "INCIDENCIA DEL GOBIERNO MUNICIPAL Y LA CIUDADANIA EN LA DEMOCRATIZACION DE LA GESTION PUBLICA A NIVEL MUNICIPAL Y GUATEMALA 1996-2003. CASO DE ESTUDIO COMPARATIVO". Indicando asimismo que el mencionado estudio se está realizando con el respaldo institucional, el respaldo de Plan Internacional en los Municipios de San Miguel Chicaj y Rabinal. Manifestando el señor Alcalde Municipal en su calidad de Coordinador del COMUDE su interés por el desarrollo de éste tipo de trabajos que beneficiarán el proceso de apertura democrática que se impulsa en el municipio y hasta el momento escasamente se han realizado, solicitando a los presentes brindar el apoyo y las facilidades necesarias para éste cometido.- **SEPTIMO:** No habiendo mas que hacer constar se da por terminada la presente, en el propio lugar y fecha consignados, cuando son las doce horas, la que previa lectura, se ratifica, acepta y firma por los que en la misma intervenimos. Damos fe.- (fs.) Aparecen varias firmas legibles e ilegibles así como los sellos respectivos.- EHSM.- Está el sello de la Secretaría Municipal.-"

- - -Y, para remitir a dónde corresponda, extendiendo, sello y firma la presente copia certificada en una hoja de papel bond membratada, con sus respectivas copias, fielmente confrontada con su original; en San Miguel Chicaj, Baja Verapaz, a los siete días del mes de noviembre del año dos mil cinco -

Vo. Bo. -

Elías Xilumul Matías  
Alcalde Municipal.Ezgar Haroldo Soys Morales  
Secretario Municipal.-



## MUNICIPALIDAD DE RABINAL

*Departamento de Baja Verapaz  
Cuna del Folklore Nacional  
y las Ricas Naranjas  
Guatemala, C. A.*

**Rabinal, B.V. 19 de octubre del 2005.**

**Licda.:**

**Maria Rosario Alfaro**

**Su despacho.**

Para su conocimiento y demás efectos legales, me permito transcribirle el punto **TERCERO** del Acta No. 42-2005 de la sesión pública ordinaria celebrada por la Honorable Corporación Municipal de ésta ciudad, el día lunes diecisiete de octubre del dos mil cinco, el que literalmente dice:

**TERCERO:** El señor alcalde municipal concede audiencia a la Licenciada María del Rosario Alfaro, estudiante de la Maestría en Política y Gestión Pública del ITESO con sede en Guadalajara Jalisco, México, quien presentó ante el pleno de la Honorable Corporación Municipal el plan de investigación de tesis titulado "Incidencia del Gobierno Municipal y la ciudadanía en la democratización de la gestión pública a nivel Municipal en Guatemala de 1996-2003". Caso de Estudio Comparativo" Dicho estudio se está realizando con el respaldo institucional de Plan Internacional en los municipio de San Miguel Chicaj y Rabinal. El Alcalde Municipal, manifestó su interés por el desarrollo de este tipo de trabajos que benefician el proceso de apertura democrática que se impulsa en el municipio y que hasta el momento escasamente se han realizado, solicitando a los presentes brindar el apoyo y las facilidades necesarias para este cometido.

**Sin otro particular:**

**Sr. Luis Alberto Morales Osorio.**  
**Alcalde Municipal.**



**Anexo No. 4****SIGLAS UTILIZADAS**

- ESM                      Entrevista San Miguel
- ER                        Entrevista Rabinal
- EE                        Entrevista Especial
- FIS                       Fondo de Inversión Social
- FODIGUA              Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco
- FONAPAZ              Fondo Nacional para la Paz
- FSDC                    Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario
- PDM                     Promotor de Desarrollo Municipal
- PRONADE              Programa Nacional de Educación
- UTM                      Unidad Técnica Municipal